

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 375



Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

59e jaargang
13 oktober 2016

Inhoud

IV Informatie

INFORMATIE AFKOMSTIG VAN DE INSTELLINGEN, ORGANEN EN INSTANTIES VAN DE EUROPESE UNIE

Rekenkamer

2016/C 375/01	Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2015, vergezeld van de antwoorden van de instellingen	1
2016/C 375/02	Jaarverslag van de Rekenkamer over de activiteiten gefinancierd uit het achtste, negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) over het begrotingsjaar 2015, vergezeld van de antwoorden van de Commissie	287

NL

IV

*(Informatie)*INFORMATIE AFKOMSTIG VAN DE INSTELLINGEN, ORGANEN EN INSTANTIES VAN DE
EUROPESE UNIE

REKENKAMER



Overeenkomstig de bepalingen van artikel 287, leden 1 en 4, VWEU en de artikelen 148, lid 1, en 162, lid 1, van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 en de artikelen 43, 48 en 60 van Verordening (EG) nr. 215/2008 van de Raad van 18 februari 2008 houdende het Financieel Reglement van toepassing op het 10e Europees Ontwikkelingsfonds, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 567/2014

heeft de Rekenkamer van de Europese Unie op haar vergadering van 14 juli 2016 vastgesteld haar

JAARVERSLAGEN

over het begrotingsjaar 2015.

Deze verslagen, tezamen met de antwoorden van de instellingen op de opmerkingen van de Rekenkamer, zijn aan de kwijtingverlenende autoriteiten en aan de andere instellingen toegezonden.

De leden van de Rekenkamer zijn:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (president), Kersti KALJULAID, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN, Janusz WOJCIECHOWSKI, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS, Rimantas ŠADŽIUS.

JAARVERSLAG OVER DE UITVOERING VAN DE BEGROTING

(2016/C 375/01)

INHOUD

	<i>Bladzijde</i>
Algemene inleiding	7
Hoofdstuk 1 — Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij	9
Hoofdstuk 2 — Budgettair en financieel beheer	49
Hoofdstuk 3 — Resultaten behalen met de EU-begroting	77
Hoofdstuk 4 — Ontvangsten	125
Hoofdstuk 5 — „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”	143
Hoofdstuk 6 — „Economische, sociale en territoriale cohesie”	161
Hoofdstuk 7 — „Natuurlijke hulpbronnen”	207
Hoofdstuk 8 — „Europa als wereldspeler” en „Veiligheid en burgerschap”	253
Hoofdstuk 9 — „Administratie”	275

ALGEMENE INLEIDING

0.1. De Europese Rekenkamer is de instelling die bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie⁽¹⁾ is opgericht om de controle van de financiën van de Europese Unie (EU) te verrichten. Als extern controleur van de EU treedt zij op als onafhankelijk hoedster van de financiële belangen van de burgers van de Unie en draagt zij bij tot de verbetering van het financieel beheer van de EU. Meer informatie over ons werk is te vinden in ons jaarlijks activiteitenverslag, onze speciale verslagen over de uitgavenprogramma's en de ontvangsten van de EU, onze „landscape reviews”, en in onze adviezen over nieuwe of gewijzigde EU-wetgeving en over andere besluiten met gevolgen voor het financieel beheer⁽²⁾.

0.2. Dit is ons 39e jaarverslag over de uitvoering van de EU-begroting; het heeft betrekking op het begrotingsjaar 2015. Een afzonderlijk jaarverslag betreft de Europese Ontwikkelingsfondsen.

0.3. De algemene begroting van de EU wordt jaarlijks goedgekeurd door de Raad en het Europees Parlement. Ons jaarverslag vormt samen met onze speciale verslagen de grondslag voor de kwijtingsprocedure, waarbij het Europees Parlement op aanbeveling van de Raad beslist of de Commissie haar verantwoordelijkheid voor de begrotingsuitvoering naar genoegen heeft vervuld. Bij de publicatie sturen wij ons jaarverslag naar de nationale parlementen, het Europees Parlement en de Raad.

0.4. De kern van ons jaarverslag vormt de verklaring over de betrouwbaarheid van de geconsolideerde rekeningen van de EU en over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen (in het verslag „regelmatigheid van de verrichtingen” genoemd). Wij vullen deze verklaring aan met specifieke beoordelingen voor ieder belangrijk werkterrein van de EU.

0.5. De indeling in hoofdstukken van het verslag sluit aan op die van de rubrieken van het meerjarig financieel kader (MFK). Dit kader werd van kracht in 2014 en moet de omvang en verdeling van de EU-uitgaven gedurende de periode tot en met 2020 bepalen.

0.6. Er zijn geen afzonderlijke financiële staten voor afzonderlijke rubrieken van het MFK; de conclusies die in specifieke beoordelingen worden gepresenteerd, houden dan ook geen controleoordeel in. Veeleer betreffen ze significante kwesties die specifiek zijn voor iedere MFK-rubriek.

0.7. Ons verslag is dit jaar als volgt opgebouwd:

- hoofdstuk 1 bevat de betrouwbaarheidsverklaring en geeft een overzicht van de resultaten van onze controle betreffende de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid van de verrichtingen;
- hoofdstuk 2 presenteert onze bevindingen over het begrotings- en financieel beheer;
- hoofdstuk 3 draagt bij tot onze strategische doelstelling van het verbeteren van de openbare verantwoordingsplicht van de EU en is gericht op de mate waarin het prestatiekader met betrekking tot het EU-programma voor onderzoek en innovatie, Horizon 2020, de Commissie in staat stelt om de voortgang richting haar doelstellingen te monitoren en aan te sturen;
- hoofdstuk 4 bevat onze bevindingen over de ontvangsten;
- de hoofdstukken 5 tot en met 9 bevatten voor de belangrijkste rubrieken van het MFK⁽³⁾ de resultaten van onze toetsing van de regelmatigheid van de verrichtingen en een onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen en andere elementen van de interne beheersingsystemen, en andere governanceregelingen.

0.8. De antwoorden van de Commissie (of, in voorkomend geval, de antwoorden van andere EU-instellingen en -organen) op onze opmerkingen zijn opgenomen in het verslag. Wij hebben in onze bevindingen en conclusies rekening gehouden met deze antwoorden. Het blijft echter onze verantwoordelijkheid als extern controleur om verslag uit te brengen over onze controlebevindingen, conclusies uit die bevindingen te trekken en aldus een onafhankelijk en onpartijdig oordeel te geven over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid van de verrichtingen.

⁽¹⁾ Artikelen 285-287.

⁽²⁾ Beschikbaar op onze website: <http://eca.europa.eu>

⁽³⁾ Hoofdstuk 8 bestaat uit twee delen: „Europa als wereldspeler” en „Veiligheid en burgerschap”. Deel 1 behandelt rubriek 4 van het MFK (Europa als wereldspeler) en deel 2 bevat onze analyse van MFK-rubriek 3 (Veiligheid en burgerschap). De analyse van MFK-rubriek 3 omvat geen geschat foutenpercentage. Wij geven geen specifieke beoordeling voor uitgaven in het kader van MFK-rubriek 6 (Compensaties) en andere uitgaven.

HOOFDSTUK 1

Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
De aan het Europees Parlement en de Raad voorgelegde betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer — Verslag van de onafhankelijke accountant	I-XII
Inleiding	1.1-1.3
De EU-uitgaven vormen een belangrijk instrument ter verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen	1.1-1.3
De rekeningen vertoonden geen onjuistheden van materieel belang	1.4-1.7
Essentiële controleaangelegenheden	1.8-1.18
Wij hebben aanvullende informatie opgevraagd bij de Commissie ter onderbouwing van de waardering van financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer	1.9-1.11
Wij hebben de boekhoudkundige verwerking van de garantieactiviteiten van het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) beoordeeld	1.12-1.16
Wij hebben de stijging van de in de rekeningen opgenomen te betalen lasten beoordeeld	1.17-1.18
Regelmatigheid van verrichtingen: Hoewel het door ons geschatte foutenpercentage van materieel belang blijft, was er op enkele gebieden sprake van verbetering	1.19-1.43
Onze controleresultaten voor 2015 tonen in grote lijnen eenzelfde beeld als in de afgelopen jaren	1.20-1.33
De Commissie verhoogde haar schattingen van foutenpercentages aanzienlijk in opeenvolgende documenten ...	1.34-1.36
... en de berekening van het corrigerend vermogen blijft een uitdaging voor de Commissie 1	1.37-1.41
Tijdig uitgevoerde corrigerende maatregelen hebben geleid tot een daling van het door ons geschatte foutenpercentage	1.42-1.43
Wij leggen vermoedelijke gevallen van fraude voor aan OLAF	1.44
Conclusies	1.45-1.48
Controleresultaten	1.46-1.48
Bijlage 1.1 — Controleaanpak en -methodologie	
Bijlage 1.2 — De aanpak door de VS en de EU van de toetsing en rapportage van onjuiste en onregelmatige betalingen	
Bijlage 1.3 — Frequentie van ontdekte fouten in de controlesteekproef voor het jaar 2015	

DE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VOORGELEGDE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING VAN DE REKENKAMER — VERSLAG VAN DE ONAFHANKELIJKE ACCOUNTANT

I. Wij hebben het volgende gecontroleerd:

- a) de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie, die de geconsolideerde financiële staten ⁽¹⁾ en de samengevoegde verslagen over de uitvoering van de begroting ⁽²⁾ voor het op 31 december 2015 afgesloten begrotingsjaar bevatten, zoals goedgekeurd door de Commissie op 11 juli 2016, en
- b) de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij deze rekening, zoals voorgeschreven door artikel 287 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

De verantwoordelijkheid van de leiding

II. Overeenkomstig de artikelen 317 en 318 van het VWEU en het Financieel Reglement is de Commissie verantwoordelijk voor het opstellen en de getrouwe weergave van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie op basis van de internationaal aanvaarde boekhoudstandaarden voor de overheidssector, alsmede voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen daarbij. Deze verantwoordelijkheid omvat het opzetten, invoeren en in stand houden van een internebeheersingssysteem met betrekking tot de opstelling en weergave van financiële staten die geen afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude of fouten bevatten. De Commissie draagt de eindverantwoordelijkheid voor de wettigheid en de regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen van de Europese Unie (artikel 317 van het VWEU).

De verantwoordelijkheid van de controleur

III. Het is onze verantwoordelijkheid om op basis van onze controle aan het Europees Parlement en de Raad een verklaring voor te leggen over de betrouwbaarheid van de rekeningen en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen daarbij. Wij hebben onze controle verricht overeenkomstig de internationale controlestandaarden en de regels inzake beroepsethiek van IFAC en de internationale standaarden van hoge controle instanties van INTOSAI. Volgens die standaarden moeten wij voldoen aan ethische voorschriften en de controle zodanig plannen en uitvoeren dat redelijke zekerheid wordt verkregen dat de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie geen afwijkingen van materieel belang bevatten en de onderliggende verrichtingen bij die rekeningen wettig en regelmatig zijn.

IV. Een controle houdt in dat procedures worden uitgevoerd om controle-informatie te verkrijgen over de bedragen en mededelingen in de geconsolideerde rekeningen en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen daarbij. De selectie van de procedures is afhankelijk van het oordeel van de controleur, dat een inschatting omvat van de risico's op afwijkingen van materieel belang in de geconsolideerde rekeningen en op niet-conformiteit van materieel belang van de onderliggende verrichtingen met vereisten uit de regelgeving van de Europese Unie, hetzij door fraude, hetzij door fouten. Bij deze risico-inschatting wordt gekeken naar de internebeheersingsmaatregelen met betrekking tot de opstelling en getrouwe weergave van de geconsolideerde rekeningen en naar de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, om controleprocedures op te zetten die onder de gegeven omstandigheden adequaat zijn, maar niet om een oordeel uit te spreken over de doeltreffendheid van de interne beheersing. Een controle houdt tevens een beoordeling in van de geschiktheid van de gehanteerde grondslagen voor financiële verslaglegging en van de redelijkheid van de gemaakte boekhoudkundige schattingen, evenals een beoordeling van de algehele presentatie van de geconsolideerde rekeningen.

V. Ten aanzien van de ontvangsten nemen wij bij onze controle van de eigen middelen op basis van de belasting over de toegevoegde waarde en het bruto nationaal inkomen als uitgangspunt de relevante macro-economische aggregaten die de basis vormen voor de berekening daarvan, en onderzoeken wij de systemen van de Commissie voor de verwerking van de gegevens totdat de bijdragen van de lidstaten zijn ontvangen en opgenomen in de geconsolideerde rekeningen. Bij de traditionele eigen middelen onderzoeken wij de rekeningen van de douaneautoriteiten en analyseren wij de stroom van douanerechten totdat de bedragen zijn ontvangen door de Commissie en opgenomen in de rekeningen.

⁽¹⁾ De geconsolideerde financiële staten omvatten de balans en de staat van de financiële resultaten, het kasstroomoverzicht en het mutatieoverzicht van de nettoactiva, alsook een overzicht van de belangrijkste grondslagen voor financiële verslaglegging en andere toelichtingen (met verslaglegging per begrotingsterrein).

⁽²⁾ De samengevoegde verslagen over de uitvoering van de begroting omvatten de samengevoegde verslagen over de uitvoering van de begroting en de bijbehorende toelichtingen.

VI. Ten aanzien van de uitgaven onderzoeken wij betalingsverrichtingen wanneer de uitgaven zijn gedaan, geboekt en goedgekeurd. Dit onderzoek betreft alle categorieën betalingen (inclusief die voor de verwerving van activa) behalve voorschotten op het moment dat deze worden gedaan. Voorschotbetalingen worden onderzocht wanneer de ontvanger van de middelen bewijs voor de behoorlijke besteding ervan moet overleggen of overlegt, en de voorschotbetaling wordt afgewikkeld of terugvorderbaar wordt.

VII. Wij zijn van oordeel dat de verkregen controle-informatie toereikend is en geschikt als grondslag voor onze oordelen.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

Oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen

VIII. Naar ons oordeel geven de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie over het op 31 december 2015 afgesloten jaar op alle materiële punten een getrouw beeld van de financiële situatie van de Unie per 31 december 2015, van de resultaten van haar verrichtingen en kasstromen en van de veranderingen van de nettoactiva in het op die datum afgesloten jaar, overeenkomstig het Financieel Reglement en de boekhoudregels die berusten op internationaal aanvaarde boekhoudstandaarden voor de overheidssector.

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen

Ontvangsten

Oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende ontvangsten bij de rekeningen

IX. Naar ons oordeel zijn de onderliggende ontvangsten bij de rekeningen betreffende het per 31 december 2015 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig.

Betalingen

Grondslag voor een afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen

X. De uitgaven die in 2015 zijn geboekt onder de rubrieken van het meerjarig financieel kader inzake de operationele uitgaven⁽³⁾ vertonen materiële fouten. Ons geschatte foutenpercentage voor de onderliggende betalingen bij de rekeningen bedraagt 3,8 %. Onze algemene conclusie wordt ingegeven door het hogere geschatte foutenpercentage voor uitgaven op basis van terugbetaling⁽⁴⁾ en wordt bevestigd door de analyse door de Commissie van de risicobedragen, weergegeven in het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag voor de EU-begroting.

Afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen

XI. Naar ons oordeel vertonen de onderliggende betalingen bij de rekeningen voor het per 31 december 2015 afgesloten jaar materiële fouten vanwege de significantie van de aangelegenheden, omschreven in de paragraaf met de grondslag voor een afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen.

⁽³⁾ Deze rubrieken (1 t/m 4) worden behandeld in de hoofdstukken 5 t/m 8 van ons Jaarverslag 2015.

⁽⁴⁾ 82,7 miljard euro. In de paragrafen 1.21-1.24 van ons Jaarverslag 2015 verstrekken wij nadere informatie.

Overige informatie

XII. De „Financial Statement Discussion and Analysis” (bespreking en analyse van de financiële staten) maakt geen deel uit van de financiële staten. De informatie die wordt gegeven in de bespreking en analyse van de financiële staten stemt overeen met de financiële staten.

14 juli 2016

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

President

Europese Rekenkamer

12, rue Alcide de Gasperi, 1615 Luxemburg, LUXEMBURG

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

De EU-uitgaven vormen een belangrijk instrument ter verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen

1.1. De EU-uitgaven bedroegen in 2015 145,2 miljard euro. Zij vormen een belangrijk instrument ter verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen. Andere belangrijke instrumenten zijn het gebruik van wetgeving en het vrije verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen in de Unie. De EU-uitgaven vertegenwoordigen 2,1 % van de totale overheidsuitgaven van de EU-lidstaten (zie **figuur 1.1**) en 1,0 % van het bruto nationaal inkomen van de EU.

1.2. Zoals vastgelegd in het Verdrag:

- controleren wij of de EU-begroting in overeenstemming met de van toepassing zijnde wetten en voorschriften wordt gebruikt;
- spreken wij een oordeel uit over de rekeningen van de EU;
- rapporteren wij of de EU-middelen zuinig, efficiënt en doeltreffend ⁽⁵⁾ zijn uitgegeven, en
- geven wij adviezen over voorstellen voor wetgeving met financiële impact.

Onze werkzaamheden voor de betrouwbaarheidsverklaring voldoen aan de eerste twee van deze doelstellingen. Zij helpen ons risico's vast te stellen die van invloed zijn op de zuinigheid, de efficiëntie en de doeltreffendheid van de uitgaven. Zij vormen essentiële input voor onze adviezen over voorstellen voor financiële wetgeving.

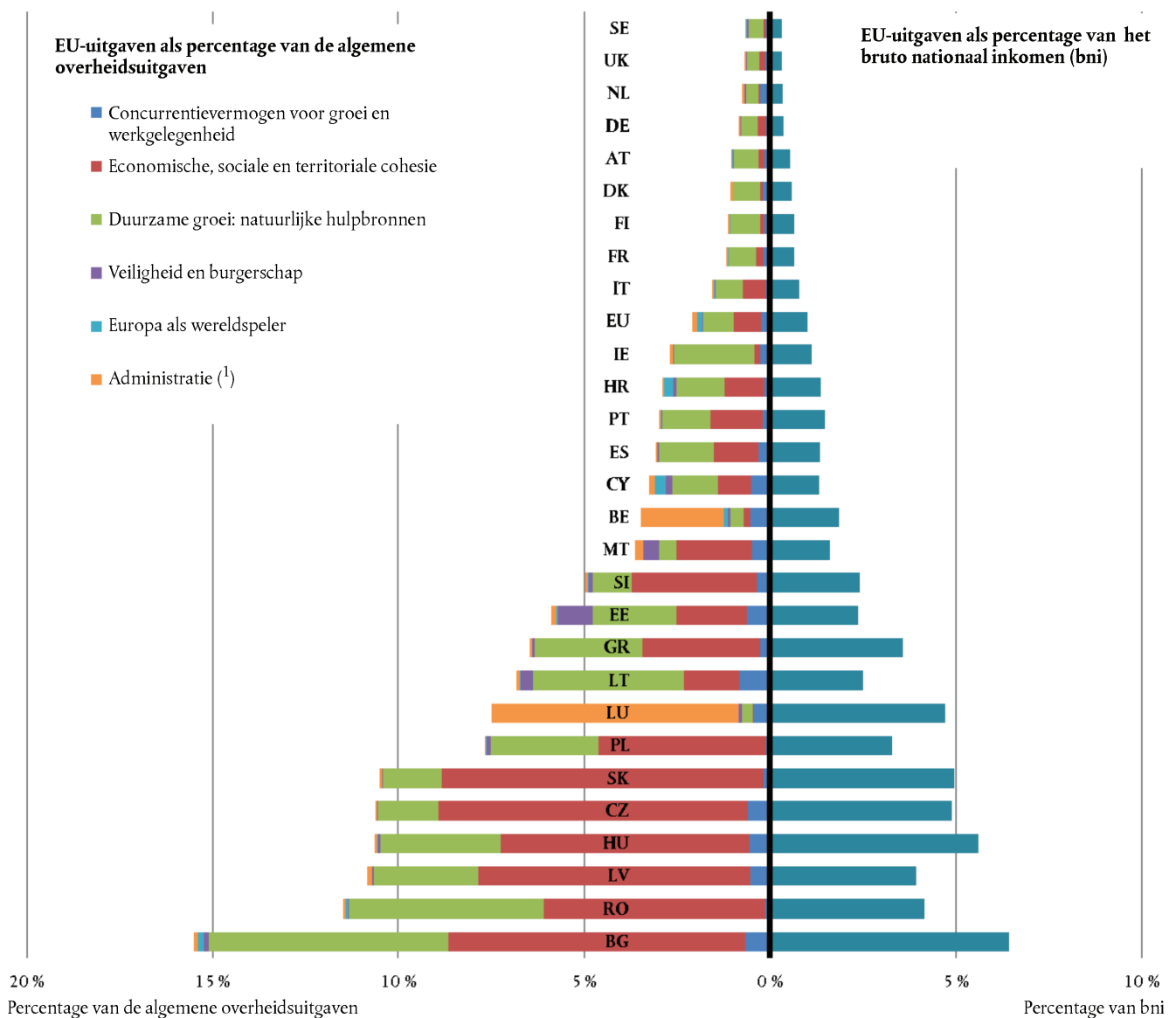
⁽⁵⁾ Dit wordt in artikel 30, lid 2, van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1) als volgt gedefinieerd:

„Zuinigheid betekent dat de door de instelling voor haar activiteiten ingezette middelen tijdig, in passende hoeveelheid en kwaliteit en tegen de best mogelijke prijs beschikbaar worden gesteld.

Efficiëntie betekent dat de beste verhouding tussen de ingezette middelen en de verkregen resultaten wordt nagestreefd.

Doeltreffendheid betekent dat de gestelde doelen en de beoogde resultaten worden bereikt.”

Figuur 1.1 — EU-uitgaven 2015 per lidstaat als onderdeel van het bruto nationaal inkomen (bni) en de algemene overheidsuitgaven



Bni van de lidstaten: overeengekomen reeks prognoses van traditionele eigen middelen en btw-/bni-grondslagen — 19.5.2016 — Europese Commissie.

Lidstaten — algemene overheidsuitgaven — Eurostat — nationale jaarrekeningen. Zie **bijlage 1.3** voor toelichting op de gebruikte landencodes.

(¹) Omvat de uitgaven, salarissen en overige kosten van de EU-organen in de lidstaten.

Bron: Uitgaven van de Europese Unie (door de ERK gecompileerde boekhoudgegevens van de Europese Commissie).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.3. In dit hoofdstuk van het jaarverslag:

- wordt de achtergrond beschreven van onze betrouwbaarheidsverklaring en worden onze controleaanpak (zie **bijlage 1.1**), bevindingen en conclusies samengevat;
- worden essentiële controleaangelegenheden besproken die voortvloeien uit de controle van de financiële staten van de Unie;

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- worden onze resultaten betreffende de regelmatigheid van de uitgaven in 2015 vergeleken met de bevindingen van de afgelopen jaren en met de ramingen van de Europese Commissie.
- wordt in **bijlage 1.2** de aanpak van de Verenigde Staten (VS) en die van de EU met betrekking tot de toetsing en rapportage van onterechte en onregelmatige betalingen besproken.

DE REKENINGEN VERTOONDEN GEEN ONJUISTHEDEN VAN MATERIEEL BELANG

1.4. Onze opmerkingen hebben betrekking op de geconsolideerde rekeningen⁽⁶⁾ (de „rekeningen”) van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2015. Wij ontvingen deze, samen met de „representation letter” van de rekenplichtige, op 12 juli 2016⁽⁷⁾⁽⁸⁾. De rekeningen gaan vergezeld van een zogeheten „Financial Statement Discussion and Analysis” (bespreking en analyse van de financiële staten)⁽⁹⁾. Deze analyse valt niet onder ons controleoordeel. Overeenkomstig de controlenormen hebben wij de analyse evenwel beoordeeld op haar consistentie met de informatie in de rekeningen.

1.5. Uit de door de Commissie gepubliceerde rekeningen blijkt dat op 31 december 2015 de totale passiva 226,1 miljard euro bedroegen, tegen totale activa ad 153,7 miljard euro. Het tekort voor 2015 bedraagt 13,0 miljard euro.

1.6. Tijdens onze controle stelden wij vast dat de rekeningen geen onjuistheden van materieel belang vertoonden. Wij presenteren onze opmerkingen over het begrotings- en financieel beheer van EU-middelen in hoofdstuk 2.

⁽⁶⁾ De geconsolideerde rekeningen omvatten:

- a) de geconsolideerde financiële staten, die de balans (met de activa en passiva aan het eind van het jaar), de staat van de financiële resultaten (met de inkomsten en uitgaven over het jaar), het kasstroomoverzicht (dat toont hoe mutaties in de rekeningen van invloed zijn op geldmiddelen en kasequivalenten) en het mutatieoverzicht van de netto-activa, alsook de bijbehorende toelichtingen bevatten;
- b) de samengevoegde verslagen over de uitvoering van de begroting, betreffende de ontvangsten en uitgaven van het jaar, alsook de bijbehorende toelichtingen.

⁽⁷⁾ Wij hebben de voorlopige rekeningen samen met de „representation letter” van de rekenplichtige ontvangen op 31 maart 2016, de uiterste indieningsdatum krachtens het Financieel Reglement (zie artikel 147 van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012). De goedgekeurde definitieve rekeningen werden op 12 juli ontvangen, vóór de uiterste termijn voor indiening, te weten 31 juli, zoals bepaald in artikel 148.

⁽⁸⁾ Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012.

⁽⁹⁾ Zie Recommended Practice Guideline 2 (RPG ofwel aanbevolen praktisch richtsnoer 2) „Financial Statement Discussion and Analysis” van de International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.7. In 2015 zorgde de Commissie voor een nog betere afstemming op internationale normen⁽¹⁰⁾ en op de Recommended Practice Guideline voor de voorbereiding en presentatie van de Financial Statement Discussion and Analysis⁽¹¹⁾.

ESSENTIËLE CONTROLEAANGELEGENHEDEN

1.8. Essentiële controleaangelegenheden zijn aangelegenheden die naar ons professionele oordeel het belangrijkste waren bij onze controle van de financiële staten van de huidige periode. Deze aangelegenheden werden behandeld in het kader van onze controle van de financiële staten als geheel en bij het vormen van ons oordeel daarover, maar we geven geen afzonderlijk oordeel af over deze aangelegenheden⁽¹²⁾.

Wij hebben aanvullende informatie opgevraagd bij de Commissie ter onderbouwing van de waardering van financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer

1.9. Autoriteiten in de lidstaten hevelen een deel van de door de Commissie voorgeschoten financiering over naar financieringsinstrumenten⁽¹³⁾ in de vorm van leningen, eigenvermogensinstrumenten of garanties. Voor het MFK 2007-2013 schreef de EU-wetgeving deze autoriteiten niet voor om tijdig genoeg voor de voorbereiding van de rekeningen periodieke verslagen op te stellen over de bedragen die deze instrumenten omvatten. Daarom maakte de Commissie een schatting van het gebruik van deze voorschotten in de veronderstelling dat de middelen gedurende de looptijd (oorspronkelijk tot en met 31 december 2015, maar later — zonder wettelijke bevoegdheid⁽¹⁴⁾ — verlengd tot 31 maart 2017) volledig en gelijkmatig gebruikt zouden worden. Eind 2014⁽¹⁵⁾ was van de 16 miljard euro (met inbegrip van nationale bijdragen) die was overgeheveld naar cohesiefinancieringsinstrumenten onder gedeeld beheer slechts 9,2 miljard euro (57 %) overgemaakt aan projecten.

1.9. De Commissie herinnert eraan dat zij het oneens is met de opmerking van de Rekenkamer over de verlenging van de looptijd van financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer (zie ook de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 6.41 en 6.45).

⁽¹⁰⁾ Bijvoorbeeld voor openbaarmakingen met betrekking tot pensioenen en personeelsbeloningen.

⁽¹¹⁾ Bijvoorbeeld door de uitbreiding van het gedeelte over het beheer van risico's en onzekerheden.

⁽¹²⁾ De controleurs zijn verplicht te rapporteren over essentiële controleaangelegenheden als gevolg van de invoering in 2015 van internationale standaard voor accountantscontrole 701.

⁽¹³⁾ „Financieringsinstrumenten” zijn steunmaatregelen die „de vorm aannemen van investeringen in eigen vermogen of quasi eigen vermogen, leningen, garanties, of andere risicodelende instrumenten”. Artikel 2, onder p), van het Financieel Reglement betreffende definities — Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012.

⁽¹⁴⁾ Zie Jaarverslag 2014, paragraaf 6.52.

⁽¹⁵⁾ Dit zijn de meest recente gegevens die door de beheersautoriteiten aan de Commissie zijn verstrekt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.10. Wij eisen van de Commissie dat zij de geldigheid van haar methodologie voor het ramen van het in haar balans gepresenteerde bedrag zou bevestigen (3,3 miljard euro op 31 december 2015). Daarop begon de Commissie met een gegevensverzamelingsactie, gericht op de lidstaten met de hoogste balansen⁽¹⁶⁾.

1.11. Wij beoordeelden de procedure die werd toegepast om de gegevens van de betrokken lidstaten te verzamelen en op basis van de verkregen resultaten concluderen wij dat het totaalbedrag aan voorfinanciering in verband met financieringsinstrumenten op de balans getrouw weergegeven is.

Wij hebben de boekhoudkundige verwerking van de garantieactiviteiten van het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) beoordeeld

1.12. In 2015 werd het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) operationeel⁽¹⁷⁾. Het EFSI is een gezamenlijk initiatief van de EU en de EIB om investeringen in de hele EU aan te moedigen door het risicodragend vermogen van de EIB-groep te vergroten. In het kader van dit initiatief verschaft de EU-begroting een garantie van maximaal 16 miljard euro ter dekking van potentiële verliezen op EFSI-activiteiten⁽¹⁸⁾ (12,3 miljard euro voor een schuldportefeuille en 3,7 miljard euro voor een aandelenportefeuille), zoals uitgelegd in de paragrafen 2.32-2.38. Wij hebben ons op dit gebied gericht omdat de opzet van het EFSI heeft geleid tot een aantal complexe boekhoudkundige kwesties die voortkomen uit de regelingen tussen de EU en de EIB.

⁽¹⁶⁾ 45 % van de ongebruikte bedragen per 31 december 2014 had betrekking op één lidstaat (zie paragraaf 2.31).

⁽¹⁷⁾ Verordening (EU) 2015/1017 van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2015 betreffende het Europees Fonds voor strategische investeringen, de Europese investeringsadvieshub en het Europese investeringsprojectenportaal en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1291/2013 en (EU) nr. 1316/2013 — het Europees Fonds voor strategische investeringen (PB L 169 van 1.7.2015, blz. 1) („EFSI-verordening”).

⁽¹⁸⁾ Verrichtingen in verband met schuldportefeuilles omvatten standaardleningen, garanties en tegengaranties. Verrichtingen in verband met aandelenportefeuilles omvatten directe, indirecte en quasideelnemingen, alsmede achtergestelde leningen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.13. In het kader van de EFSI-schuldportefeuille dekt de EU-begrotingsgarantie het eerste verlies van een portefeuille van financieringsverrichtingen die de EIB heeft gedaan. Daarom beschouwt de Commissie deze als een financiële garantieverplichting⁽¹⁹⁾. In het kader van de EFSI-aandelenportefeuille doet de EIB gelijke, parallelle investeringen, op eigen risico en voor risico van de EU. Voor door de EIB voor risico van de EU gedane aandeleninvesteringen draagt de EU-begroting het volledige risico en maakt de Commissie aan het eind van elk jaar aan de EIB een bedrag over dat gelijk is aan de negatieve waardecorrecties (niet-gerealiseerde verliezen), de gerealiseerde verliezen bij desinvesteringen en EIB-financieringskosten, onder aftrek van ontvangsten uit rente, dividenden en gerealiseerde winsten. Er vindt geen overdracht plaats van de EIB naar de EU van niet-gerealiseerde winsten boven de initiële waarde van de investering. Aandelenportefeuille-investeringen (uitsluitend met betrekking tot het venster „infrastructuur en innovatie”) die door de EU-begrotingsgarantie worden gedekt, bedroegen aan het eind van het jaar 7,6 miljoen euro⁽²⁰⁾.

1.14. De rekenplichtige gaf een belangrijk oordeel met zijn beoordeling en conclusie dat het EFSI niet voldeed aan de criteria voor indeling als een gemeenschappelijke verrichting⁽²¹⁾. Andere complexe boekhoudkundige kwesties houden verband met de vermelding en bepaling van de financiële garantieverplichting voor de schuldportefeuille, de EU-garantie van aandeleninvesteringen en de erkenning van potentiële winsten in het kader van de aandelenportefeuille.

1.15. Wij richtten onze controlewerkzaamheden op het analyseren van de controle-indicatoren. Indien de Commissie het EFSI als gemeenschappelijke verrichting had behandeld, zouden er enkele aanvullende toelichtingen betreffende eigendomsrechten en stemrechten noodzakelijk zijn geweest, alsmede vermelding in toelichting 9 bij de financiële staten (reikwijdte van de consolidatie) en vermelding van een EU-aandeel in de activa, passiva, kosten en ontvangsten uit de aandelenportefeuille. Dit zou eind 2015 echter geen invloed hebben gehad op de nettopositie van de EU.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.14. *De rekenplichtige van de Commissie heeft, zoals hij vaak moet doen voor tal van andere boekhoudkundige kwesties, een professionele inschatting gemaakt bij het nemen van een besluit over de boekhoudkundige behandeling van het EFSI. Dit oordeel steunde op een grondige analyse van de feiten door de diensten van de rekenplichtige van de Commissie en het unanieme oordeel van de adviesgroep van de EU inzake standaarden voor jaarrekeningen.*

1.15. *De Commissie heeft in de toelichting bij de jaarrekening 2015 alle verplichte informatie opgenomen die op grond van de geldende boekhoudregels van de EU voor deze rekeningen vereist is. Bovendien bevatten zowel de toelichtingen als de FSDA uitgebreide aanvullende informatie over de aard, omvang en financiële gevolgen van het EFSI voor de EU.*

⁽¹⁹⁾ Een financiële garantieverplichting wordt, afhankelijk van welk bedrag hoger is, gemeten aan de hand van ofwel de verwachte verliezen ofwel het oorspronkelijk opgenomen bedrag, minus, zo nodig, de gecumuleerde afschrijving van de ontvangsten.

⁽²⁰⁾ De in 2015 ondertekende contracten bedroegen in totaal 125 miljoen euro. De helft daarvan valt onder de EU-garantie. De uitbetalingen in het kader van deze contracten bedroegen 7,6 miljoen euro.

⁽²¹⁾ Overeenkomstig IPSAS 35 — Geconsolideerde financiële staten — en IPSAS 37 — Gemeenschappelijke regelingen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.16. Voor de schuldportefeuille hebben wij ook de toereikendheid van het boekhoudkundige beleid geëvalueerd en geconstateerd dat de boekhoudkundige verwerking consistent was en overeenstemde met de internationale normen⁽²²⁾. Wat betreft de aandelenportefeuille zijn wij van oordeel dat, indien de waarde van de aandeleninvesteringen de komende jaren een stijging vertoont boven de oorspronkelijke waardering ervan, dit vermeld dient te worden in de EU-rekeningen. Eind 2015 hadden de desbetreffende bedragen (zie paragraaf 1.13) geen materieel effect op de geconsolideerde EU-rekeningen. In de toekomst zal het effect van eventuele winsten op de nettopositie van de EU hetzelfde zijn, of de Commissie deze activiteiten nu als gemeenschappelijke verrichting of als derivaat beschouwt⁽²³⁾. Hoewel we deze kwestie in het oog blijven houden, hebben we geconcludeerd dat zij niet van invloed is op ons controleoordeel voor 2015.

Wij hebben de stijging van de in de rekeningen opgenomen te betalen lasten beoordeeld

1.17. In de definitieve rekeningen van 2015 schatte de Commissie de subsidiabele gemaakte kosten die aan de begunstigten verschuldigd waren maar die nog niet aan haar waren gerapporteerd, op 106 miljard euro. Zij boekte deze als te betalen kosten⁽²⁴⁾. Dit betekent een stijging van 18 miljard euro ten opzichte van 2014.

1.18. Wij onderzochten de methodologie en controlesystemen die binnen de belangrijkste directoraten-generaal werden toegepast op de aan het einde van het jaar gemaakte schattingen en de door de lidstaten in het eerste kwartaal van 2016 ingediende kostendeclaraties. Wij namen steekproeven van rekeningen en voorfinanciering en onderzochten deze elementen om het risico van onjuiste vermelding van de te betalen lasten te onderzoeken. Wij hebben de rekenplichtigen verzocht om een aanvullende toelichting van de stijging in de te betalen lasten, zoals weergegeven in de rekeningen. Op basis van de door ons aan de voorlopige rekeningen verrichte werkzaamheden en de in de definitieve rekeningen aangebrachte nettoaanpassingen van 3,3 miljard euro⁽²⁵⁾ konden wij de conclusie trekken dat het totaalbedrag van de te betalen lasten op de definitieve geconsolideerde balans getrouw is weergegeven.

⁽²²⁾ International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) zijn een reeks door de International Accounting Standards Board uitgebrachte boekhoudnormen die wereldwijd door publiek-rechtelijke organen worden gebruikt bij de opstelling van financiële staten.

⁽²³⁾ Volgens paragraaf 10 van IPSAS 29 is een derivaat een financieel instrument met de volgende drie kenmerken: a) de waarde ervan verandert als gevolg van veranderingen in een bepaalde rente, de prijs van een financieel instrument, de commodityprijs of een andere variabele, b) het vereist geen initiële investering of een initiële netto-investering die kleiner is dan vereist zou zijn bij andere soorten contracten die naar verwachting op dezelfde manier zouden reageren op een verandering in marktfactoren, c) het wordt op een tijdstip in de toekomst afgewikkeld.

⁽²⁴⁾ Deze omvatten te betalen lasten aan de passiefzijde van de balans ad 67 miljard euro en 39 miljard euro, die de waarde van de voorfinanciering aan de actiefzijde van de balans vermindert.

⁽²⁵⁾ Een daling van de te betalen lasten voor DG REGIO ad 4,1 miljard euro en een stijging voor DG EMPL ad 0,8 miljard euro.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.16. *Het stemt de Commissie tot tevredenheid dat de Rekenkamer constateert dat de boekhoudkundige verwerking van de schuldportefeuille consistent was en overeenstemde met internationale normen.*

Over de aandelenportefeuille, en verwante verrichtingen niet uitgevoerd in 2015, zijn de besprekingen tussen de Commissie en de EIB-groep nog steeds aan de gang. De boekhoudkundige behandeling van de aandelenverrichtingen zal door de rekenplichtige na raadpleging van de EU-adviesgroep van deskundigen inzake boekhoudnormen worden vastgesteld zodra de gewijzigde rechtsgrondslag definitief is.

1.17. *De Commissie zal de met de raming van de subsidiabele kosten opgedane ervaring benutten om de afsluiting van het boekjaar in de toekomst verder te verbeteren.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

REGELMATIGHEID VAN VERRICHTINGEN: HOEWEL HET DOOR ONS GESCHATTE FOUTENPERCENTAGE VAN MATERIEEL BELANG BLIJFT, WAS ER OP ENKELE GEBIEDEN SPRAKE VAN VERBETERING

1.19. Wij onderzoeken de ontvangsten en de uitgaven van de EU om te beoordelen of deze in overeenstemming zijn met de van toepassing zijnde wetten en voorschriften. Wij presenteren onze controleresultaten over de ontvangsten in hoofdstuk 4 en over de uitgaven in de hoofdstukken 5-9 (zie **figuur 1.2**).

- a) De ontvangsten bevatten geen materiële fouten (zie paragraaf 4.22).
- b) De uitgaven vertonen nog steeds een materieel foutenpercentage. Het geschatte foutenpercentage in de uitgaven bedroeg 3,8 %, een lager niveau dan in 2014 (4,4 %) (zie **figuur 1.2**).
 - i) De uitgaven in MFK-rubriek 5 (administratie) bevatten geen materiële fouten (zie paragraaf 9.16).
 - ii) De operationele uitgaven vertoonden materiële fouten (zie de paragrafen 5.35, 5.36, 6.76, 6.77, 7.64, 7.65, 8.33 en 8.34), terwijl het foutenpercentage veel hoger was en van invloed was op de uitgaven die het gevolg waren van de uitbetaling van kosten (zie paragraaf 1.22).

Figuur 1.2 — Samenvatting van de controleresultaten over 2015 inzake de regelmatigheid van verrichtingen

Hoofdstuk van het jaarverslag	MFK-rubriek	Aan controle onderworpen verrichtingen (miljard euro)	Geschat foutenpercentage 2015 (%)	Betrouwbaarheidsinterval (%)		Geschat foutenpercentage 2014 (%)
				Onderste foutengrens (LEL)	Bovenste foutengrens (UEL)	
5. Concurrentievermogen	Rubriek 1a	14,5	4,4	2,0	6,7	5,6
6. Cohesie	Rubriek 1b	53,9	5,2	2,8	7,6	5,7
7. Natuurlijke hulpbronnen	Rubriek 2	58,6	2,9	1,7	4,2	3,6 ⁽¹⁾
8. Europa als wereldspeler	Rubriek 4	6,9	2,8	1,0	4,6	2,7
9. Administratie	Rubriek 5	9,0	0,6	0,0	1,2	0,5
Overige ⁽¹⁾	Rubriek 3, 6 en overige	3,0	—	—	—	—
Totaal		145,9	3,8	2,7	4,8	4,4 ⁽²⁾
Ontvangsten		153,8	0	0	0	0

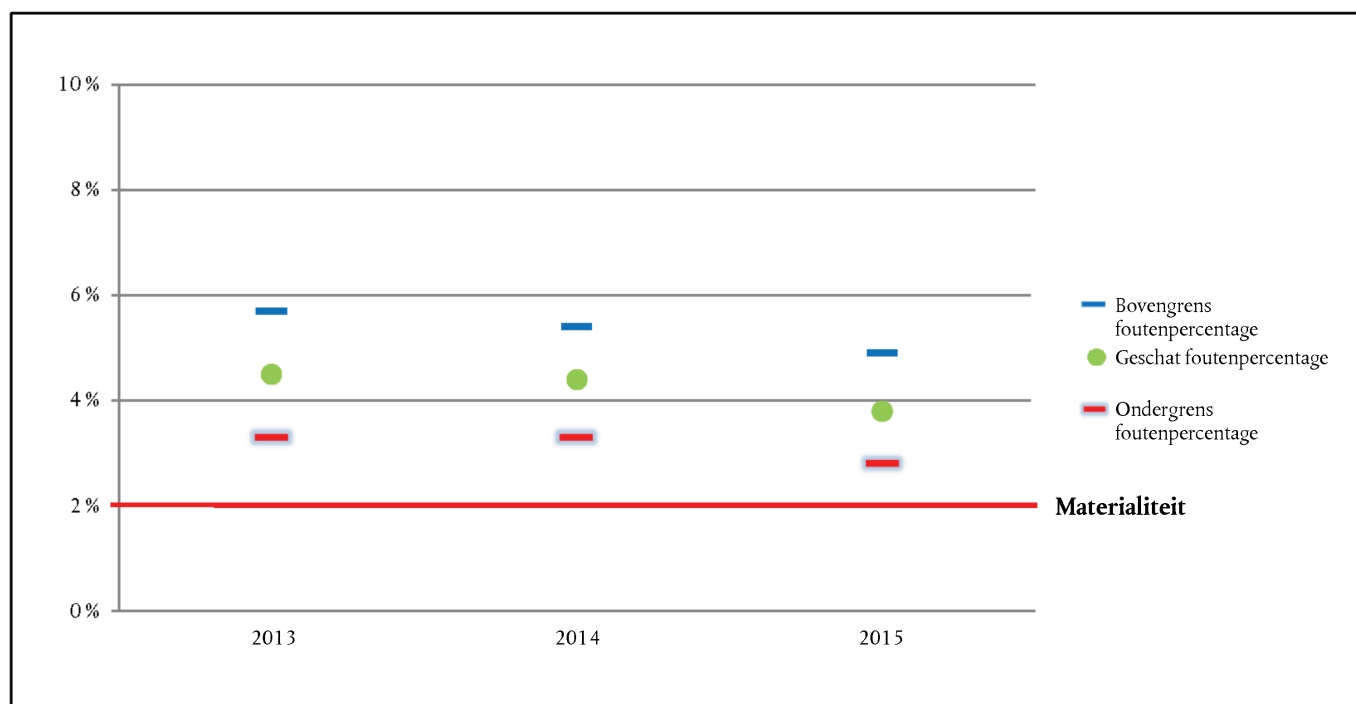
⁽¹⁾ Wij geven geen specifieke beoordeling van uitgaven in het kader van de MFK-rubrieken 3 (Veiligheid en burgerschap) en 6 (Compensaties), noch voor overige uitgaven (speciale instrumenten buiten het kader van het MFK 2014-2020, zoals de reserve voor noodhulp, het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering, het Solidariteitsfonds van de Europese Unie en het flexibiliteitsinstrument). De werkzaamheden op dit gebied hebben echter bijgedragen tot onze algemene conclusie met betrekking tot de uitgaven voor het jaar 2015.

⁽²⁾ In 2015 is het wettelijk kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid veranderd: wij nemen de randvoorwaarden niet langer op in onze toetsing van verrichtingen. In 2014 droegen dergelijke fouten voor 0,6 procentpunt bij tot het geschatte foutenpercentage voor MFK-rubriek 2. In 2011-2014 was de jaarlijkse bijdrage ervan tot het totale geschatte foutenpercentage 0,1-0,2 procentpunt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Onze controleresultaten voor 2015 tonen in grote lijnen eenzelfde beeld als in de afgelopen jaren

1.20. Hoewel ons totale geschatte foutenpercentage de afgelopen jaren is verbeterd, is het nog altijd aanzienlijk hoger dan onze benchmark voor materialiteit (zie **figuur 1.3**).

Figuur 1.3 — Het geschatte foutenpercentage (2013-2015)

Bron: Europese Rekenkamer (zie **figuur 1.2**).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De uitbetaling van kosten houdt verband met hogere foutenpercentages

1.21. De EU-uitgaven worden gedomineerd door twee soorten uitgavenprogramma's. De verschillen tussen de twee betalingsgrondslagen (kostenvergoeding en rechten) verklaren grotendeels de variatie in het geschatte foutenpercentage.

- Kostenvergoeding, waarbij de EU subsidiabele kosten voor subsidiabele activiteiten vergoedt. Deze omvatten onderzoeksprojecten (hoofdstuk 5), opleidingsprogramma's (hoofdstuk 6), alsmede projecten op het gebied van regionale en plattelandsontwikkeling (hoofdstukken 6 en 7) en ontwikkelingsprojecten (hoofdstuk 8). Bij deze regelingen moeten de ontvangers hun bewering onderbouwen dat zij een subsidiabele activiteit uitoefenen en kosten hebben gemaakt die voor vergoeding in aanmerking komen. Het vereiste om accurate informatie te verstrekken leidt tot ingewikkelde subsidiabiliteitsregels (wat er gedeclareerd kan worden) en formele eisen (hoe kosten moeten worden gemaakt, bijv. via een aanbesteding of regels inzake staatssteun).
- Rechten, waarbij de betaling gebaseerd is op de vervulling van bepaalde voorwaarden. Dergelijke programma's omvatten studie- en onderzoeksbeurzen (hoofdstuk 5), begrotingssteun⁽²⁶⁾ (hoofdstuk 8), salarissen en pensioenen (hoofdstuk 9). Rechtstreekse steun aan landbouwers (hoofdstuk 7) is gebaseerd op rechten en wordt berekend op basis van door landbouwers bevestigde of opgegeven informatie; het risico in verband met potentieel incorrecte opgaven wordt voor een groot deel beperkt door het feit dat de van begunstigten verwachte informatie eenvoudiger van aard is en grotendeels vóór betaling kan worden geverifieerd door bijvoorbeeld vergelijkingen met databanken en orthofoto's.

1.21.

De Commissie is van mening dat de impact van de ingewikkelde subsidiabiliteitsregels waarnaar de Rekenkamer verwijst, aanzienlijk wordt verkleind wanneer vereenvoudigde kostenopties worden gebruikt.

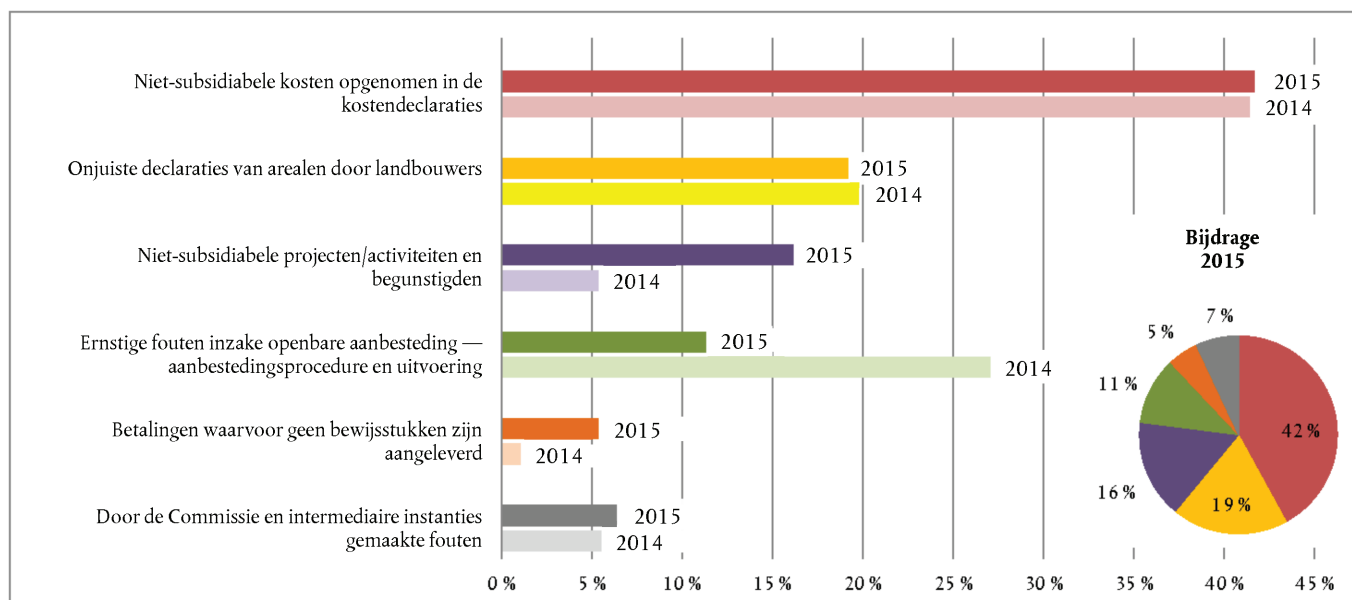
⁽²⁶⁾ Betalingen voor begrotingssteun vormen een bijdrage aan de algemene begroting van een staat of de begroting voor specifiek beleid of een specifiek doel (zie ook paragraaf 8.7).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.22. Bij de voor 2015 ontdekte fouten gaat het hoofdzakelijk om subsidiabiliteitsfouten bij vergoedingsregelingen.

- a) Bij de uitgaven voor vergoedingen bedraagt het geschatte foutenpercentage 5,2 % (2014: 5,5 %). Typische fouten op dit terrein omvatten:
- opname van niet-subsidiabele kosten in de kosten-declaraties;
 - niet-subsidiabele projecten/activiteiten en begunstigden, en
 - ernstige inbreuken op de aanbestedingsregels⁽²⁷⁾ (**figuur 1.4**).
- b) Bij de uitgaven voor rechtenprogramma's bedraagt het geschatte foutenpercentage 1,9 % (2014: 2,7 %). Typische fouten op dit gebied omvatten geringe te hoge opgaven door landbouwers van bedrijfs- en grondoppervlakten (paragraaf 7.16).

Figuur 1.4 — Uitsplitsing van het geschatte foutenpercentage per soort



Het vergelijkende cijfer 2014 voor „Fouten door Commissie en intermediaire instanties” is het totaal van „administratieve fouten bij natuurlijke hulpbronnen” en „andere soorten fouten”.

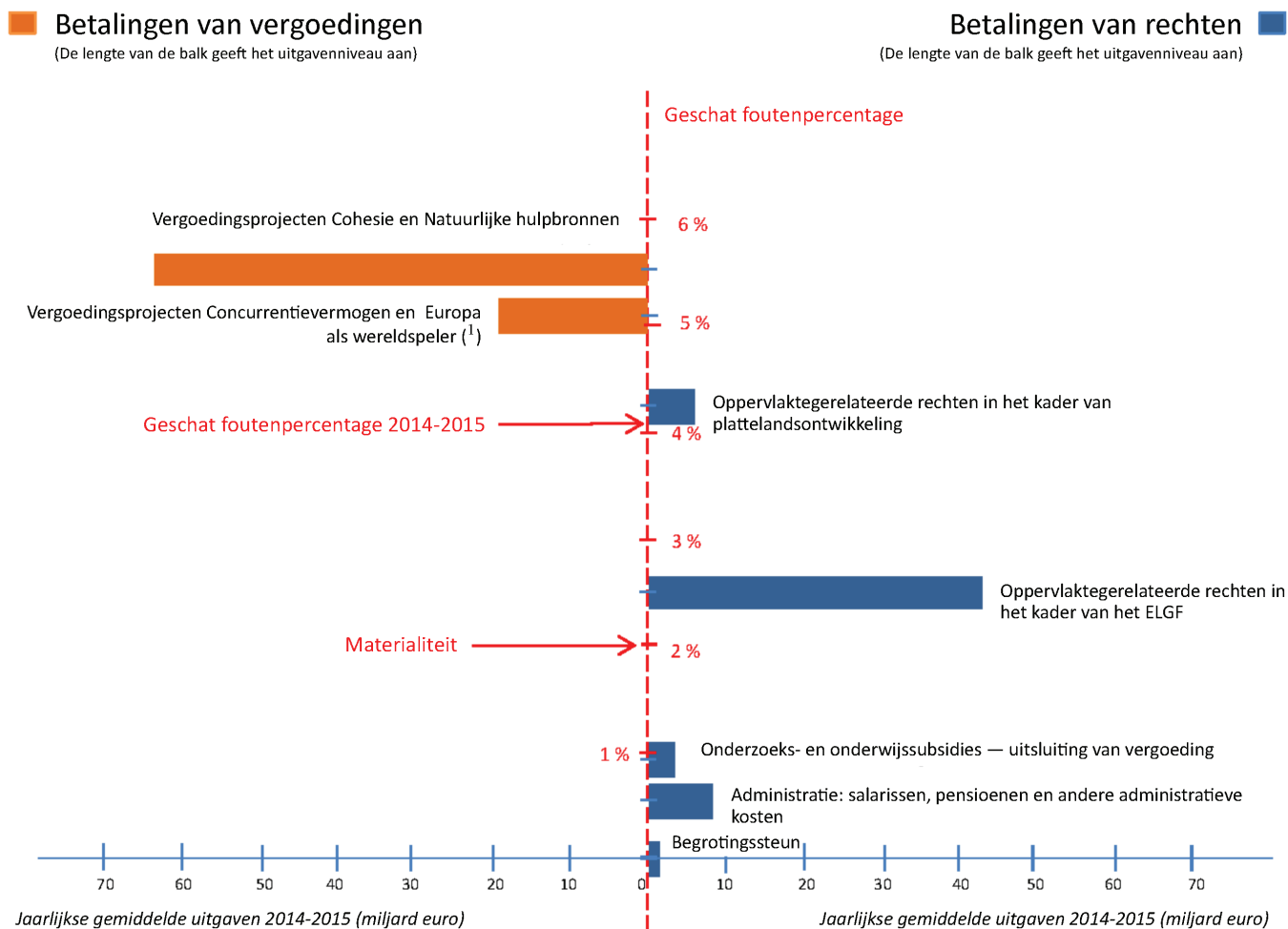
Bron: Europese Rekenkamer.

⁽²⁷⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.23. **Figuur 1.5** is gebaseerd op al onze toetsingen van verrichtingen met betrekking tot EU-uitgaven gedurende de afgelopen twee jaar, voor de jaarverslagen over de algemene begroting en de Europese ontwikkelingsfondsen. In het algemeen geldt: hoe complexer de informatie die wordt vereist van begunstigen, des te hoger het risico op fouten.

Figuur 1.5 — Het verband tussen de betalingsgrondslag en het geschatte foutenpercentage in EU-verrichtingen (2014-2015)



⁽¹⁾ Vergoedingen voor „Europa als wereldspeler” omvatten multidonorprojecten die in de praktijk veel weg hebben van uitgaven uit hoofde van rechten en worden gekenmerkt door lagere foutenpercentages.

Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.24. Wij analyseerden andere risicofactoren en het verband ervan met het geschatte foutenpercentage. Wij constateerden dat er binnen de uitgaven onder direct beheer twee risicofactoren van significante invloed zijn op het foutenniveau.

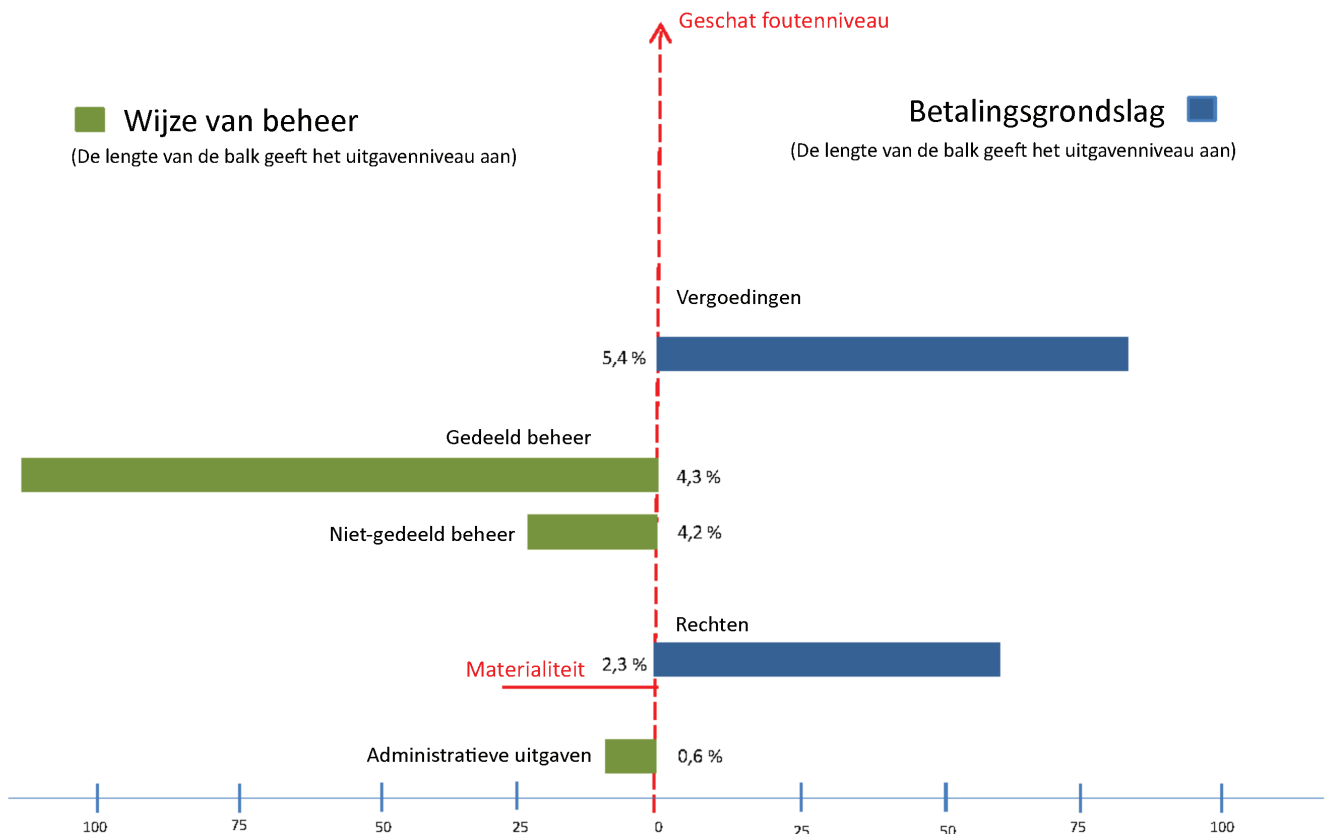
- Op gebieden waarop de regels een controle of inspectie voorschrijven voordat de betaling wordt verricht, stellen we in het algemeen een lager foutenniveau vast.
- Vergoedingen voor projecten waarbij een aantal partners is betrokken (bijv. consortia), vertonen hogere foutenniveaus dan terugbetalingen aan één enkele begunstigde.

De beheerswijze heeft een beperkte invloed op de foutenpercentages

1.25. De verschillende risicopatronen van vergoedings- en rechtenregelingen, en niet zozeer de beheerswijzen, beïnvloeden het foutenniveau op verschillende uitgaventerreinen⁽²⁸⁾. Het geschatte foutenniveau vertoont een veel sterker verband met de betalingsgrondslag dan met de beheerswijze. Wij stelden de afgelopen twee jaar de hoogste foutenpercentages vast bij Concurrentievermogen (onder direct beheer van de Commissie en onder indirect beheer via met de uitvoering belaste entiteiten) en Cohesie (onder gedeeld beheer). Vergoedingsregelingen domineren de uitgaven op deze beide terreinen (zie **figuur 1.6**).

⁽²⁸⁾ Direct beheer (de begroting wordt rechtstreeks door de Europese Commissie uitgevoerd), indirect beheer (de uitvoering van de begroting wordt toevertrouwd aan partnerlanden buiten de EU, internationale organisaties enz.), gedeeld beheer (de uitvoering van de begroting wordt gedeeld tussen de Commissie en de lidstaten).

Figuur 1.6 — Gemiddeld geschat foutenniveau op basis van beheerswijze en betalingsgrondslag (2014-2015) ⁽¹⁾



Jaarlijkse gemiddelde uitgaven 2014-2015: 145,9 miljard euro, uitgesplitst naar wijze van beheer

Jaarlijkse gemiddelde uitgaven 2014-2015: 145,9 miljard euro, uitgesplitst naar betalingsgrondslag

⁽¹⁾ De twee kanten van de grafiek geven hetzelfde bedrag aan uitgaven weer. Aan de linkerkant worden de uitgaven uitgesplitst naar beheerswijze; daarbij blijkt dat verreweg de meeste operationele uitgaven onder gedeeld beheer worden gedaan. Aan de rechterkant staan de uitgaven weergegeven, uitgesplitst naar betalingsgrondslag; daarbij blijkt dat uitgaven die vergoedingen betreffen, significant hoger zijn dan uitgaven met betrekking tot rechten. De verticale positie van de balken geeft het geschatte foutenniveau van elk ervan weer. Hieruit blijkt de beperkte impact van de beheerswijze en de significante impact van de vergoedingsgrondslag.

Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

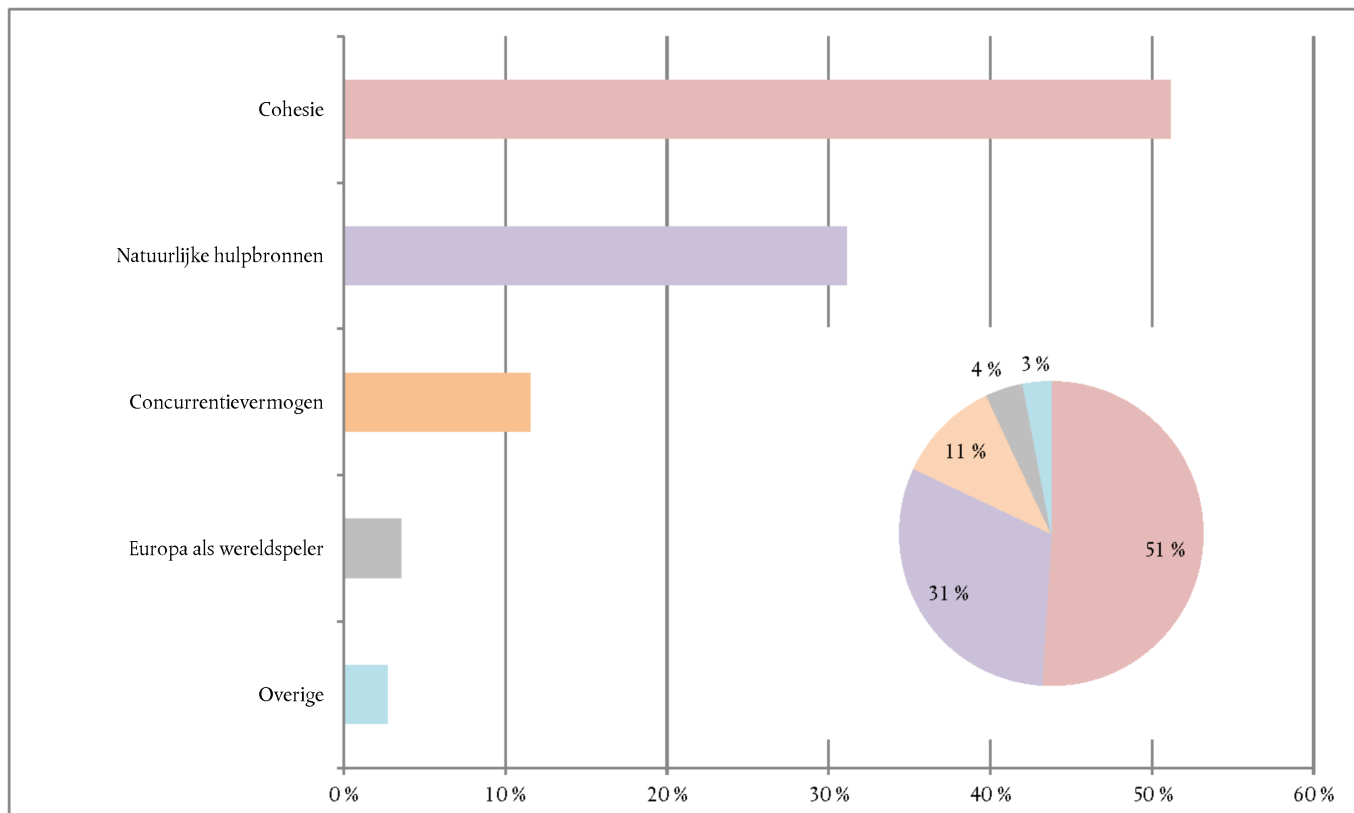
ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Resultaten op verschillende uitgaventerreinen vertonen uiteenlopende foutenpatronen

1.26. Zoals uit **figuur 1.7** blijkt, leverde Cohesie de grootste bijdrage aan het door ons geschatte foutenpercentage voor 2015, gevolgd door Natuurlijke hulpbronnen, Concurrentievermogen en Europa als wereldspeler. Deze verdeling komt overeen met onze bevindingen voor 2014.

1.26. De Commissie deelt het oordeel van de Rekenkamer over de fouten en zal voor passende follow-up zorgen om de EU-begroting te beschermen.

Figuur 1.7 — Bijdrage van verschillende MFK-rubrieken tot het totale geschatte foutenpercentage (2015)



Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.27. Concurrentievermogen (hoofdstuk 5): het geschatte foutenpercentage is 4,4 %, wat een daling betekent ten opzichte van de resultaten van 2014 (5,6 %). Veel van de uitgaven worden gedaan op basis van kostenvergoedingen, en de fouten weerspiegelen hier voornamelijk verschillende categorieën niet-subsidiabele kosten (te weten personeelskosten, overige directe kosten en indirecte kosten).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.28. Cohesie (hoofdstuk 6): het geschatte foutenpercentage is 5,2 %, wat lager is dan de resultaten van 2014 (5,7 %). Nagenoeg alle uitgaven op dit terrein worden gedaan in de vorm van kostenvergoedingen. Niet-subsidiabele kosten in uitgaven-declaraties en niet-subsidiabele projecten zijn goed voor drie vierde van de fouten. Ernstige inbreuken op de aanbestedingsregels maken een zevende van het totaal uit (de helft in 2014).

1.29. Natuurlijke hulpbronnen (hoofdstuk 7): het geschatte foutenpercentage is 2,9 %, in de buurt van de resultaten van 2014 (3,6 %) ⁽²⁹⁾. Het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) is goed voor meer dan driekwart van de uitgaven op dit gebied en vertoont minder fouten (2,2 %) dan plattelandsontwikkeling (5,3 %), waar we sinds lange tijd hogere foutenpercentages vaststellen bij investeringsuitgaven (waarbij landbouwbedrijven worden gesubsidieerd op basis van de vergoeding van subsidiabele uitgaven). Bijna twee derde van de uitgaven in MFK-rubriek 2 betreft oppervlaktegerelateerde rechtstreekse steun aan landbouwers. Als gevolg daarvan hadden te hoge opgaven van landbouwarealen het grootste aandeel in het geschatte foutenpercentage (meer dan de helft). Een vijfde van de fouten hield verband met niet-subsidiabele begunstigden, activiteiten of uitgaven. De inbreuken op regels inzake overheidsopdrachten stegen ten opzichte van het in 2014 vastgestelde niveau.

1.30. Europa als wereldspeler (hoofdstuk 8): het geschatte foutenpercentage is 2,8 %, in de buurt van de resultaten in 2014 (2,7 %). Verrekeningen van de Commissie ingeval werkzaamheden, diensten en goederen niet waren geleverd, alsmede niet-subsidiabele door de Commissie vergoede kosten maken twee derde van het totaal uit.

1.31. Administratie (hoofdstuk 9): het geschatte foutenpercentage is 0,6 %, wat in de buurt ligt van de resultaten in 2014 (0,5 %). Het merendeel van de uitgaven op dit gebied heeft betrekking op de door EU-instellingen en -agentschappen betaalde salarissen, pensioenen en toelagen. De meeste fouten op dit terrein betroffen een klein aantal fouten in de toelagen dat over het geheel genomen niet van materieel belang is.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.28. De Commissie verwijst naar haar antwoord op de paragrafen 6.11 en 6.76.

1.29. Het lagere foutenpercentage voor het ELGF weerspiegelt de doeltreffendheid van het GBCS, met name het LPIS, indien het adequaat wordt toegepast, bij de preventie van fouten vanaf het allereerste begin van het proces. De Commissie is van mening dat het GBCS als geheel een solide systeem is voor het beheer van GLB-uitgaven (zie de paragrafen 7.16-7.18).

Het hogere foutenpercentage bij plattelandsontwikkeling is deels te wijten aan de complexiteit van de regels inzake bepaalde maatregelen. Dat foutenpercentage, dat weliswaar boven de materialiteitsdrempel ligt, is de afgelopen jaren evenwel geleidelijk afgenomen.

⁽²⁹⁾ De resultaten voor 2014 omvatten een kwantificering van fouten inzake de randvoorwaarden. In 2014 droegen dergelijke fouten voor 0,6 procentpunt bij tot het geschatte foutenpercentage voor MFK-rubriek 2 (zie **figuur 1.2**). In de periode 2011-2014 bedroeg de gemiddelde impact toen we deze fouten kwantificeerden 0,4 procentpunt voor „Marktondersteuning en rechtstreekse steun” en 0,3 procentpunt voor „Plattelandsontwikkeling”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.32. Wij schatten geen foutenpercentages op andere uitgaventerreinen, met inbegrip van MFK-rubriek 3 (zie hoofdstuk 8). In totaal bedroegen de uitgaven waarop onze betrouwbaarheidsverklaring op deze terreinen betrekking heeft 3 miljard euro (2,1 % van de door onze controle bestreken uitgaven). De werkzaamheden op deze terreinen dragen nog steeds bij tot onze algemene conclusies over 2015.

1.33. Voor 2015 bedraagt het geschatte foutenpercentage voor uitgaven onder gedeeld beheer in totaal 4,0 % (2014: 4,6 %) en voor alle andere vormen van beleidsuitgaven ⁽³⁰⁾ 3,9 % (2014: 4,6 %). Het geschatte foutenpercentage voor administratieve uitgaven bedraagt 0,6 % (2014: 0,5 %).

De Commissie verhoogde haar schattingen van foutenpercentages aanzienlijk in opeenvolgende documenten ...

1.34. Elk directoraat-generaal van de Commissie stelt een jaarlijks activiteitenverslag op met daarin een verklaring waarin de directeur-generaal zekerheid geeft dat het verslag de financiële informatie juist weergeeft en dat de verrichtingen onder zijn/haar verantwoordelijkheid wettig en regelmatig zijn. De DG's verstrekken ook een verslag over de verwezenlijking van de belangrijkste beleidsdoelstellingen (besproken in hoofdstuk 3) en een door de directeur-generaal opgesteld beheersverslag voor de commissarissen. In 2015 vereenvoudigde de Commissie de structuur van de jaarlijkse activiteitenverslagen en gaf zij de DG's meer flexibiliteit in de presentatie ervan.

⁽³⁰⁾ Voornamelijk uitgaven vermeld in de hoofdstukken 5 en 8, maar ook gedeelten van de uitgaven die door de hoofdstukken 6 en 7 worden bestreken. De geëxtrapoleerde fout voor uitgaven onder gedeeld beheer is gebaseerd op het onderzoek van 580 verrichtingen (getrokken uit een populatie van 113 miljard euro); de extrapolatie voor andere vormen van beleidsuitgaven is gebaseerd op het onderzoek van 318 verrichtingen (getrokken uit een populatie van 24 miljard euro).

Figuur 1.8 — ERK-controleresultaten 2015 vergeleken met de geschatte risicobedragen bij betalingen en de corrigerende capaciteit in het beheer- en prestatieverslag voor de EU-begroting 2015 en de jaarlijkse activiteitenverslagen

Hoofdstuk van het jaarverslag ⁽¹⁾	Geschat foutenpercentage (%)	Betrouwbaarheidsinterval (%)		Jaarlijkse activiteitenverslagen directoraat-generaal Commissie ⁽²⁾ (4)	Bruto financieel risico bij door de DG's gerapporteerde betalingen (%)		Aangepast financieel risico van de Commissie ⁽⁵⁾ (zie paragraaf 1.35)		Corrigerend vermogen van de Commissie (%)
		Onderste foutengrens (LEL)	Bovenste foutengrens (UEL)		Laagste waarde	Hoogste waarde	Laagste waarde	Hoogste waarde	
Hoofdstuk 5 — Concurrentievermogen	4,4	2,0	6,7	CONNECT, EAC, EACEA, EASME, ECFIN, ENER, ERCEA, FISMA, GROW, INEA, MOVE, REA, RTD en TAXUD	1,2	1,4	1,9	2,2	0,9
Hoofdstuk 6 — Cohesie	5,2	2,8	7,6	EMPL en REGIO	2,5	4,3	2,9	5,1	1,6 -2,7 ⁽⁷⁾
Hoofdstuk 7 — Natuurlijke hulpbronnen	2,9	1,7	4,2	AGRI, CLIMA, ENV, MARE en SANTE	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9
Europa als wereldspeler en EOF's ⁽²⁾	3,1	1,7	4,5	AGRI, DEVCO ⁽²⁾ , EACEA, ECFIN, ECHO, EMPL, FPI, HOME, NEAR, REGIO, TRADE	2,2	2,3	2,6	2,7	0,6
Hoofdstuk 9 — Administratie	0,6	0,0	1,2	Administratie ⁽⁶⁾	0,3	0,4	0,3	0,4	0,0

Bron: Europese Rekenkamer.

Bron: Jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van door DG Begroting verstrekte gegevens.

⁽¹⁾ Zie voetnoot 1 bij **figuur 1.2**.

⁽²⁾ Met inbegrip van het 8e, 9e, 10e en 11e Europees Ontwikkelingsfonds.

⁽³⁾ Sommige directoraat-generaal beheren uitgaven die aan meer dan één MFK-rubriek (AGRI, EACEA, ECFIN, ECHO, EMPL, HOME, REGIO en SANTE) zijn toegewezen.

⁽⁴⁾ Zie **bijlage 1.3** voor een lijst van gebruikte afkortingen.

⁽⁵⁾ Blootstelling aan financiële risico's wordt gedefinieerd als het percentage uitgaven die wellicht niet voldoen aan de toepasselijke regelgevings- en contractuele eisen ten tijde van de betaling.

⁽⁶⁾ BUDG, COMP, DGT, DIGIT, EPSC, EPSO/EUSA, ESTAT, HR, IAS, JRC, OIB, OIL, OLAF, OP, PMO, SCIC, SG, SJ.

⁽⁷⁾ Voor cohesie gaf de Commissie de corrigerende capaciteit weer als een bereik, waarbij de hogere waarde is gebaseerd op gemiddelde financiële correcties en terugvorderingen in het verleden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.35. De Commissie rapporteert drie reeksen van geschatte foutenpercentages:

- de oorspronkelijke schattingen die aan de Commissie worden gerapporteerd door organen en autoriteiten die in het kader van sectorale wetgeving zijn opgezet⁽³¹⁾ en door andere entiteiten (in april en mei aan ons beschikbaar gesteld);
- schattingen (die in sommige gevallen aanzienlijk hoger waren⁽³²⁾) in de jaarlijkse activiteitenverslagen, aangepast op basis van de beoordeling door de Commissie van de beschikbare informatie, eveneens beschikbaar voor ons in april en mei;
- In juli 2016 gepubliceerde bijgestelde cijfers in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag voor de EU-begroting (AMPR), waarbij rekening is gehouden met de verschillen tussen kasstromen en verrekeningen.

Ons geschatte foutenpercentage is gebaseerd op het onderzoek van een statistische steekproef van tussentijdse en definitieve saldobetalingen en van verrekeningen (zie **figuur 1.8**). In tegenstelling tot Amerikaanse instanties die federale middelen beheren (zie **bijlage 1.2**), is de Europese Commissie niet verplicht om haar eigen statistisch verantwoorde raming van het foutenpercentage te maken.

1.36. Het Financieel Reglement schrijft voor dat wij onze voorlopige opmerkingen naar de Commissie sturen op dezelfde dag dat de Commissie een syntheseverslag moet ondertekenen. Dit jaar stuurde de Commissie ons haar AMPR, met daarin het syntheseverslag over 2015, op 5 juli 2016, de datum van onze contradictoire vergadering. Daarom maken wij in dit verslag geen inhoudelijke opmerkingen over het syntheseverslag (dat dit jaar een onderdeel is van het AMPR). Het syntheseverslag en het AMPR maken geen deel uit van de financiële staten en we verschaffen geen zekerheid met betrekking tot de inhoud ervan.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.35. De Commissie besloot de ramingen voor het jaarlijks beheers- en prestatieverslag aan te passen om ze vergelijkbaarder te maken met het geschatte foutenpercentage van de Rekenkamer.

De Commissie is van oordeel dat de verwijzing naar de statistische methodologie van de „Amerikaanse instanties die federale middelen beheren” niet steekhoudend is voor middelen onder gedeeld beheer. Bij gedeeld beheer baseert de Commissie zich niet op uitgavenaudits van haar eigen diensten op EU-niveau, maar van auditororganen van soevereine lidstaten die door deze lidstaten gedane uitgaven, vaak met nationale cofinanciering, controleren. De Commissie is derhalve van mening dat de productie van een EU-brede statistisch verantwoorde raming van het foutenpercentage door zelf audits van begunstigden te verrichten, geen meerwaarde zou opleveren voor uitgaven onder gedeeld beheer.

Overeenkomstig de vereisten van het juridisch kader zal de Commissie blijven samenwerken met de controle-instanties van de lidstaten en in overleg een statistisch verantwoorde benadering voor het ramen van het foutenpercentage op programmaniveau uitwerken, en deze foutenpercentages na validering toepassen. De Commissie geeft daarmee uitvoering aan het „single audit”-beginsel door haar werkzaamheden te concentreren op het controleren van de controleurs van de lidstaten en het valideren van hun controlewerkzaamheden. Zij baseert zich hiervoor op Advies nr. 2/2004 van de Rekenkamer over het model „single audit” en een voorstel voor een communautair internecontrolekader. Deze aanpak is volledig in overeenstemming met de doelstelling van het verlagen van de administratieve lasten voor de begunstigden en vermindert ook de noodzaak van controlerende functies bij de EC.

⁽³¹⁾ Voor de uitvoering van met de Commissie overeengekomen procedures.

⁽³²⁾ Zo stelde DG AGRI het door betaalorganen gerapporteerde gemiddelde foutenpercentage voor het ELGF bij van 0,68 % op 1,47 % en voor het Elfpo van 1,78 % op 4,99 % (zie ook de paragrafen 7.53, 7.55 en 7.56).

... en de berekening van het corrigerend vermogen blijft een uitdaging voor de Commissie

1.37. Sinds 2014 presenteren de DG's hun schatting van het foutenpercentage samen met hun schatting van het toekomstig „corrigerend vermogen”. De Commissie definieert dit als een conservatieve schatting van het bedrag van de uitgaven die in strijd zijn met de toepasselijke wetgeving en contractbepalingen en die het DG vaststelt en corrigeert door controles na goedkeuring van de betaling ⁽³³⁾.

1.38. Voor de berekening van het „corrigerend vermogen” verstrekt DG BUDG de directeuren-generaal het gemiddelde bedrag van terugvorderingen en financiële correcties sinds 2009, zoals geboekt in de rekeningen ⁽³⁴⁾. Van de 48 DG's en EA's hebben er 29 dit cijfer op passende wijze bijgesteld om een conservatievere schatting te presenteren, met name door de verwijdering van ex-ante- en andere niet-relevante correcties, van terugvorderingen en van eenmalige gebeurtenissen ⁽³⁵⁾, of door te kiezen voor een alternatieve grondslag ⁽³⁶⁾. In het AMPR bedraagt de schatting door de Commissie van toekomstige correcties die van invloed zijn op de uitgaven van 2015 2,1 miljard euro (2014: 2,7 miljard euro). Ook geeft de Commissie een hogere schatting van potentiële toekomstige correcties ad 2,7 miljard euro.

1.39. Uit het FSDA-verslag van 2015 blijkt dat de uitgevoerde financiële correcties en terugvorderingen in totaal 3,9 miljard euro bedroegen. Evenals in voorgaande jaren had het in de rekeningen geboekte bedrag betrekking op uiteenlopende maatregelen die van toepassing waren voordat en nadat de Commissie de uitgaven deed (of aanvaardde). In **figuur 1.9** geven wij onze classificatie weer van de correcties en terugvorderingen en de verdeling ervan per uitgaventerrein.

1.38. De Commissie geeft in haar jaarlijks beheers- en prestatieverlag een bandbreedte voor de geschatte toekomstige correcties die ligt tussen 2,1 en 2,7 miljard euro. Beide waarden zijn voorzichtig geschat.

⁽³³⁾ Richtsnoer van de Commissie inzake belangrijke concepten en definities voor het bepalen van foutenpercentages, risicobedragen en geschatte toekomstige correcties.

⁽³⁴⁾ Tot 2014 maakte de Commissie op vrijwillige basis haar gegevens over financiële correcties en terugvorderingen openbaar in een toelichting bij de rekeningen. De Commissie heeft deze vrijwillige openbaarmaking nu verplaatst naar de Financial Statement Discussion and Analysis (FSDA).

⁽³⁵⁾ Bijvoorbeeld EACEA, EASME, INEA, DG ENER, DG MOVE, DG SANTE, DG BUDG, DG COMP en SG. Uit ons onderzoek van in 2015 geboekte financiële correcties en terugvorderingen bleek met name dat de DG's bedragen opnamen die geen verband hielden met fouten, onregelmatigheden of fraude (d.w.z. teruggave van niet-gebruikte voorfinanciering) en sommige financiële correcties en terugvorderingen „vooraf” classificeerden als zijnde „achteraf” gedaan (d.w.z. terugvorderingen van voorfinanciering in verband met fouten, onregelmatigheden of fraude of inhoudingen op kostendeclaraties vóór aanvaarding van kosten). Deze kwesties zijn niet van invloed op de algehele EU-rekeningen, maar hebben wel significante impact op de berekening van het corrigerend vermogen van veel DG's.

⁽³⁶⁾ Bijvoorbeeld DG REGIO en DG EMPL.

Figuur 1.9 — Classificatie en verdeling per uitgaventerrein van in 2015 uitgevoerde corrigerende maatregelen

„Correcties” zijn niet allemaal hetzelfde

— Voor uitgaven, na uitgaven, met/zonder vervanging

De Commissie rapporteert 3,9 miljard euro aan uitgevoerde corrigerende maatregelen in 2015



1,2 miljard euro aan **correcties en terugvorderingen „aan de bron”**, toegepast vóór aanvaarding van de uitgaven



1,1 miljard euro aan **intrekkingen**, toegepast na aanvaarding van uitgaven door vervanging van niet-subsidiabele bedragen door nieuwe projecten/kosten



1,6 miljard euro aan **nettocorrecties**, na aanvaarding van de uitgaven, resulteerden in het algemeen in bestemmingsontvangsten



— Opgesplitst per terrein

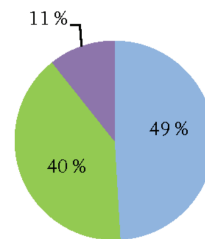
Correcties en terugvorderingen „aan de bron” leiden tot een vermindering of verwijdering van cohesie-uitgaven (gedeeld beheer) en uitgaven onder direct en indirect



Intrekkingen alleen toegepast op cohesie-uitgaven



Conformiteitsbeschikkingen op het gebied van landbouw waren goed voor de meeste **nettocorrecties**



0,0 0,5 1,0 1,5 2,0 2,5 3,0 3,5 4,0

miljard euro

■ Landbouw ■ Cohesie ■ Direct/indirect beheer

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van de FSDA van de geconsolideerde rekeningen van de EU van 2015 en onderliggende gegevens.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.40. In 2015 werd ongeveer 1,2 miljard euro van de door de Commissie gerapporteerde correcties en terugvorderingen „aan de bron” toegepast (voordat zij de uitgaven aanvaardde). Dit vertegenwoordigt meer dan een kwart van het als financiële correcties en terugvorderingen gerapporteerde totaalbedrag. De Commissie boekte deze bedragen dan ook niet als uitgaven: zij vertegenwoordigen inhoudingen op de gevraagde bedragen vóór goedkeuring. Onder direct en indirect beheer maakten deze inhoudingen — die in de regel als terugvorderingen worden geboekt — meer dan twee derde uit van de totale voor 2015 gerapporteerde corrigerende activiteiten.

1.41. De rest (2,7 miljard euro) had betrekking op declaraties die de Commissie al had geaccepteerd. Van dit bedrag:

- a) betreft ongeveer 1,1 miljard euro intrekkingen door lidstaten van eerder aanvaarde declaraties ter vergoeding van cohesieprojecten of -uitgaven en vervanging door nieuwe projecten of uitgaven. Deze intrekkingen worden samen met nieuwe projecten en uitgaven gepresenteerd en maken dus deel uit van de populatie waaruit onze steekproef is genomen. Ze resulteren niet in de terugstorting van middelen in de EU-begroting: ze zijn doeltreffend als corrigerende maatregel ingeval de vervangende projecten en uitgaven geen materiële fouten vertonen.
- b) Ongeveer 1,5 miljard euro betreft conformiteitsbeschikkingen op het gebied van landbouw die de Commissie als bestemmingsontvangsten boekte, beschikbaar voor de financiering van landbouwingaven. Deze correcties zijn veelal forfaitair en hebben betrekking op systeemgebreken en niet op fouten op het niveau van de eindbegunstigden.

Tijdig uitgevoerde corrigerende maatregelen hebben geleid tot een daling van het door ons geschatte foutenpercentage

1.42. Wij houden zoveel mogelijk rekening met corrigerende maatregelen door de lidstaten en de Commissie voor zover deze vóór betaling of vóór ons onderzoek zijn getroffen. Wij controleren de toepassing van deze correcties (met inbegrip van terugvorderingen bij begunstigden en correcties op project-niveau) en passen de kwantificering van de fouten zo nodig aan. Het effect van de corrigerende maatregelen varieert echter aanzienlijk tussen de verschillende uitgaventerreinen en tussen de verschillende corrigerende maatregelen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.43. Voor 16 verrichtingen die in 2015 steekproefsgewijs werden gecontroleerd, hebben de Commissie en de autoriteiten van de lidstaten corrigerende maatregelen toegepast die rechtstreeks van invloed waren op de verrichting in kwestie en die van belang waren voor onze berekeningen. Deze corrigerende maatregelen verminderden het door ons geschatte foutenpercentage met 0,5 procentpunt (2014: 1,1 procentpunt). Veranderingen in het aantal verrichtingen met fouten en de impact op het door ons geschatte foutenpercentage duiden er niet op dat corrigerende maatregelen meer of minder doeltreffend zijn geworden: aangezien deze maatregelen van toepassing zijn op een naar verhouding klein deel van onze steekproef, zijn van jaar tot jaar schommelingen te verwachten.

WIJ LEGGEN VERMOEDELIJKE GEVALLEN VAN FRAUDE VOOR AAN OLAF

1.44. Wanneer wij tijdens onze controle stuiten op gevallen waarin een vermoeden van fraude bestaat, leggen wij deze voor analyse en eventueel onderzoek voor aan het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Wij kunnen niet ingaan op afzonderlijke gevallen of op de reactie van OLAF hierop. Wij merken echter op dat tijdens onze controle betreffende 2015:

- wij de wettigheid en de regelmatigheid van ongeveer 1 200 verrichtingen beoordeelden;
- wij 12 gevallen van vermoedelijke fraude (2014: 22) ontdekten die wij aan OLAF hebben voorgelegd⁽³⁷⁾;
- de meest voorkomende gevallen van vermoedelijke fraude belangenconflicten en het kunstmatig scheppen van voorwaarden om subsidie te ontvangen betroffen, gevolgd door kostendeclaraties die niet voldeden aan de subsidiabiliteitscriteria.

⁽³⁷⁾ In het kalenderjaar 2015 legden we 27 gevallen voor aan OLAF (in verband met de controlejaren 2014 en 2015) (in 2014: 16). Sommige van deze gevallen werden ontdekt bij werkzaamheden die geen verband houden met de betrouwbaarheidsverklaring.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

CONCLUSIES

1.45. Dit hoofdstuk dient hoofdzakelijk ter onderbouwing van het in de betrouwbaarheidsverklaring gegeven controleoordeel.

Controleresultaten

1.46. Hoewel onze controleresultaten op sommige gebieden verbeteringen vertonen, zijn ze in grote lijnen consistent met die van voorgaande jaren.

1.47. Uit de resultaten, die worden weergegeven in de **figuren 1.5** en **1.6**, blijkt een sterk verband tussen de betalingsgrondslag en de foutenpercentages. Wij constateren nog steeds dat de uitgaven met betrekking tot vergoedingen veel hogere foutenpercentages vertonen dan uitgaven op basis van rechten.

1.48. De Commissie heeft verdere maatregelen getroffen om haar kwantificering van risicobedragen en haar corrigerend vermogen te verbeteren. De beoordeling door de Commissie van beide kwesties kan echter nog worden verbeterd.

1.48. *De Commissie heeft haar methodologie verbeterd en de cijfers in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag voor de EU-begroting 2015 waar nodig aangepast om ervoor te zorgen dat de gerapporteerde cijfers een voorzichtige raming geven van de risicobedragen en het corrigerend vermogen. Rekening houdend met het nieuwe rechtskader voor de periode 2014-2020 kunnen aanpassingen van de methodologie in de toekomst nodig zijn.*

BIJLAGE 1.1

CONTROLEAANPAK EN -METHODOLOGIE

1. Onze controleaanpak wordt beschreven in de Handleiding financiële en nalevingsgerichte controle (FCAM — Financial and Compliance Audit Manual), die beschikbaar is op onze website. We gebruiken een betrouwbaarheidsmodel om onze werkzaamheden te plannen. In onze planning houden wij rekening met het risico dat zich fouten voordoen (inherent risico) en het risico dat fouten niet worden voorkomen, dan wel opgespoord en gecorrigeerd (internebeheersingsrisico).

DEEL 1 — Controleaanpak en -methodologie voor de betrouwbaarheid van de rekeningen

2. De geconsolideerde rekeningen bestaan uit:

- A. de geconsolideerde financiële staten, en
- B. de samengevoegde verslagen over de uitvoering van de begroting.

De geconsolideerde rekeningen dienen een in elk materieel opzicht getrouwe weergave te vormen van:

- de financiële situatie van de Europese Unie aan het eind van het jaar;
- de resultaten van haar verrichtingen en kasstromen, en
- de veranderingen in de nettoactiva voor het afgesloten jaar.

Onze controle omvat:

- a) een evaluatie van de boekhoudcontroleomgeving;
- b) controles van de werking van de essentiële boekhoudprocedures en het proces van afsluiting van het begrotingsjaar;
- c) analytische controles (samenhang en redelijkheid) van de voornaamste boekhoudgegevens;
- d) analyses en aansluitingen van rekeningen en/of saldi;
- e) gegevensgerichte controles van vastleggingen, betalingen en specifieke balansposten op basis van representatieve steekproeven;
- f) voor zover mogelijk en in overeenstemming met de internationale controlestandaarden, de gebruikmaking van het werk van andere controleurs. Dit is met name het geval voor de controle van door de Commissie beheerde, verstrekte en opgenomen leningen waarvoor externe controlecertificaten voorhanden zijn.

DEEL 2 — Controleaanpak en -methodologie voor de regelmatigheid van de verrichtingen

3. De controle van de regelmatigheid van de verrichtingen die aan de rekeningen ten grondslag liggen, omvat de rechtstreekse toetsing van verrichtingen (zie **figuur 1.2**). Wij stellen vast of deze voldoen aan de relevante regels en rechtsvoorschriften.

Hoe wij de verrichtingen toetsen

4. Voor iedere specifieke beoordeling (hoofdstukken 5-9) toetsen wij verrichtingen rechtstreeks op basis van een representatieve steekproef van verrichtingen. Onze toetsing maakt het mogelijk een inschatting te maken van de mate waarin de verrichtingen binnen de betrokken populatie onregelmatig zijn.

5. Bij de toetsing van verrichtingen wordt iedere geselecteerde verrichting onderzocht. Wij bepalen of de declaratie of de betaling al dan niet plaatsvond voor doeleinden die krachtens de begroting waren toegestaan en in de relevante wetgeving waren gespecificeerd. Wij onderzoeken de berekening van het bedrag van de declaratie of betaling (voor grotere declaraties een representatieve selectie van de posten waarop de subsidie was gebaseerd). Hierbij volgen wij de verrichting van de begrotingsrekeningen tot op het niveau van de eindbegunstigde (bijv. een landbouwer, een organisator van cursussen, of een projectontwikkelaar op het gebied van ontwikkelingshulp). Wij toetsen de naleving op ieder niveau. De verrichting (op welk niveau dan ook) bevat een fout wanneer:

- deze onjuist is berekend, of
- deze niet in overeenstemming is met een rechtsvoorschrift of contractbepaling.

6. Ten aanzien van de ontvangsten nemen wij bij onze controle van de eigen middelen op basis van de belasting over de toegevoegde waarde en het bruto nationaal inkomen de relevante macro-economische aggregaten als uitgangspunt die de basis vormen voor de berekening daarvan. Wij onderzoeken en ontlenen zekerheid aan de controlesystemen van de Commissie voor de verwerking van deze gegevens, en wel totdat de bijdragen van de lidstaten zijn ontvangen en opgenomen in de geconsolideerde rekeningen. Bij de traditionele eigen middelen onderzoeken wij de rekeningen van de douaneautoriteiten en de stroom van douanerechten totdat de bedragen zijn ontvangen door de Commissie en opgenomen in de rekeningen.

7. Ten aanzien van de uitgaven onderzoeken wij betalingen wanneer de uitgaven zijn gedaan, geboekt en goedgekeurd. Dit onderzoek betreft alle categorieën betalingen (inclusief die voor de verwerving van activa). Wij onderzoeken geen voorschotten op het tijdstip van de verrichting. Voorschotbetalingen worden onderzocht indien:

- de eindontvanger van EU-middelen (bijv. een landbouwer, een onderzoeksinstituut of een bedrijf dat uitbestede werken of diensten levert) het passende gebruik ervan aantoont, en
- de Commissie (of een andere instelling die, of een ander orgaan dat EU-middelen beheert) aanvaardt dat het uiteindelijke gebruik van de middelen gerechtvaardigd is door het verrekenen van de voorschotbetaling.

8. Onze controlesteekproef is zo opgezet dat een schatting kan worden gemaakt van het foutenniveau in de gecontroleerde populatie als geheel. Wij onderzoeken grotere declaraties of betalingen door het selecteren van objecten (bijv. facturen voor een project, percelen in de opgave van een landbouwer, zie paragraaf 5) voor de controle van afzonderlijke verrichtingen volgens de methode van „monetary unit sampling” (MUS, selectie op geldwaarde). Wanneer de onderzochte elementen deel uitmaken van een project of een opgave van een landbouwer, geldt het voor deze elementen gemelde foutenpercentage dus niet voor het gecontroleerde project of de opgave door de landbouwer, maar draagt het wel bij tot de algemene evaluatie van de EU-uitgaven.

9. Wij onderzoeken niet elk jaar verrichtingen in iedere lidstaat, begunstigde staat en/of regio. De voorbeelden in het jaarverslag dienen ter illustratie en laten zien wat voor soort fouten het meest worden aangetroffen. Het feit dat bepaalde lidstaten, begunstigde staten en/of regio's bij naam worden genoemd, wil niet zeggen dat de gegeven voorbeelden zich niet elders voordoen. De illustratieve voorbeelden in dit verslag bieden geen grondslag voor het trekken van conclusies over de desbetreffende lidstaten, begunstigde staten en/of regio's.

10. Onze aanpak is er niet op gericht om gegevens te verzamelen over de foutenfrequentie in de populatie. Cijfers over de frequentie van fouten zeggen dan ook niets over de frequentie van fouten in door de EU gefinancierde verrichtingen of in de afzonderlijke lidstaten. Bij onze steekproefbenadering wordt aan verschillende verrichtingen een verschillend gewicht toegekend. Bij onze steekproefneming wordt de waarde van de desbetreffende uitgaven en de intensiteit van de controlewerkzaamheden in aanmerking genomen. Deze weging wordt verwijderd in een frequentietabel, waarin dus evenveel gewicht wordt toegekend aan plattelandsontwikkeling als aan rechtstreekse steun op het gebied van natuurlijke hulpbronnen, en evenveel aan uitgaven van het Sociaal Fonds als aan regionale en cohesiebetalingen in het hoofdstuk Cohesie. De relatieve foutenfrequentie in steekproeven uit verschillende lidstaten is geen maatstaf voor het relatieve foutenniveau in de verschillende lidstaten.

Hoe wij de resultaten van de toetsing van verrichtingen evalueren en presenteren

11. Fouten in verrichtingen hebben verschillende oorzaken. Zij nemen verschillende vormen aan, afhankelijk van de aard van de overtreding en de specifieke regel of contractbepaling die niet werd nageleefd. Fouten kunnen een individuele verrichting in haar geheel of voor een deel beïnvloeden. Fouten die worden opgespoord en gecorrigeerd vóór en onafhankelijk van de door ons verrichte controles worden niet meegenomen in de berekening en de frequentie van fouten. Zij tonen aan dat de controlesystemen doeltreffend hebben gewerkt. Wij merken individuele fouten aan als kwantificeerbaar of niet-kwantificeerbaar. Daarbij houden wij rekening met de mate waarin het mogelijk is te meten welk deel van het gecontroleerde bedrag fouten vertoonde.

12. Veel fouten worden gemaakt bij de toepassing van aanbestedingswetgeving. Om de in de EU-wet- en regelgeving vervatte basisbeginselen van concurrentie in acht te nemen, moeten belangrijke procedures worden aangekondigd. Offertes moeten worden beoordeeld volgens gespecificeerde criteria. Contracten mogen niet op kunstmatige wijze worden gesplitst om vooral geen drempelwaarden te overschrijden⁽¹⁾.

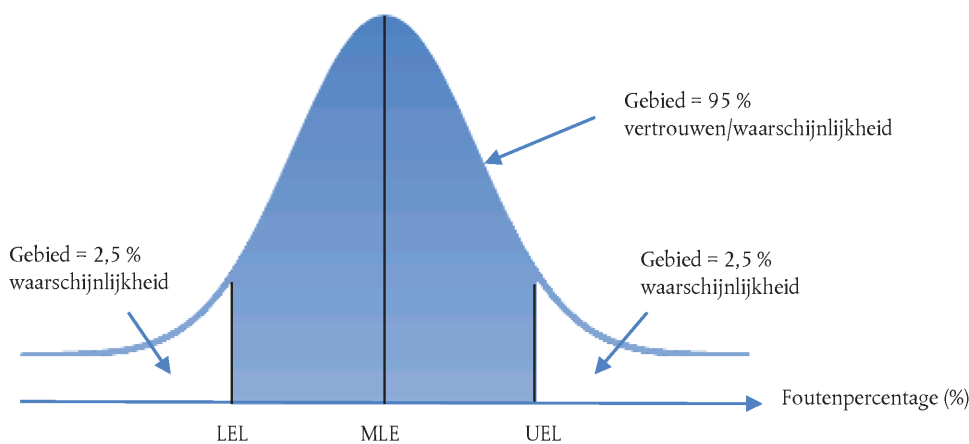
⁽¹⁾ Zie ook de paragrafen 6.30-6.35 en Speciaal verslag nr. 10/2015 „Er moet meer worden gedaan om de problemen met openbare aanbesteding bij EU-cohesie-uitgaven aan te pakken”.

13. Onze criteria voor de kwantificering van fouten inzake overheidsopdrachten worden beschreven in het document „Niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten — soorten onregelmatigheden en basis voor kwantificering” ⁽²⁾.

14. Onze kwantificering kan afwijken van die welke gehanteerd wordt door de Commissie of de lidstaten wanneer besloten wordt op welke wijze gereageerd zal worden op de onjuiste toepassing van de aanbestedingsregels.

Geschat foutenniveau

15. Wij maken een schatting van het foutenniveau aan de hand van het meest waarschijnlijke foutenpercentage (MLE). Wij doen dit voor elke MFK-rubriek en voor de uitgaven uit de EU-begroting als geheel. Alleen gekwantificeerde fouten maken deel uit van de berekening. Het MLE is een statistische schatting van het percentage fouten dat waarschijnlijk in de populatie voorkomt. Voorbeelden van fouten zijn kwantificeerbare inbreuken op toepasselijke rechtsvoorschriften, regels en contract- en subsidievoorwaarden. Wij schatten eveneens de onderste foutengrens (LEL — „lower error limit”) en de bovenste foutengrens (UEL — „upper error limit”) (zie de illustratie hieronder).



16. Het percentage van het gearceerde gebied onder de curve geeft aan hoe waarschijnlijk het is dat het foutenniveau in de populatie tussen de LEL en de UEL ligt.

17. Wij plannen onze werkzaamheden aan de hand van een materialiteitsdrempel van 2 %. Wij laten ons bij onze beoordeling leiden door het materialiteitsniveau. Ook houden wij bij de vorming van ons oordeel rekening met de aard, het bedrag en de context van de fouten.

Hoe wij systemen beoordelen en verslag doen van de resultaten

18. Door de Commissie, door andere EU-instellingen en -organen, door autoriteiten van de lidstaten en door begunstigde landen en/of regio's worden systemen opgezet. Zij gebruiken deze systemen om de risico's voor de begroting te beheren, waarbij het tevens gaat om de regelmatigheid van de verrichtingen. Het onderzoeken van systemen is vooral nuttig voor de vaststelling van aanbevelingen voor verbeteringen.

19. Elke MFK-rubriek, waaronder ontvangsten, omvat vele individuele systemen. Ieder jaar selecteren wij een steekproef van systemen. Wij presenteren de resultaten samen met aanbevelingen ter verbetering.

Hoe wij tot onze oordelen in de betrouwbaarheidsverklaring komen

20. Al onze werkzaamheden die worden beschreven in de hoofdstukken 4-9 vormen de grondslag voor ons oordeel over de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie. Ons oordeel wordt beschreven in de betrouwbaarheidsverklaring. Om tot ons oordeel te komen, gaan wij na of fouten wijdverbreid zijn. Onze werkzaamheden stellen ons in staat tot een gefundeerd oordeel te komen inzake de vraag of de fouten in de populatie de materialiteitsdrempel al dan niet overschrijden. Onze beste schatting van het foutenpercentage voor het geheel van de uitgaven in 2015 is 3,8 %. Wij hebben meer dan 95 % zekerheid dat het foutenniveau voor de gecontroleerde populatie van materieel belang is. Het bij de verschillende MFK-rubrieken geconstateerde geschatte foutenniveau loopt uiteen, zoals wordt beschreven in de hoofdstukken 5-9. Wij beoordeelden de fouten als wijdverbreid — verspreid over het merendeel van de uitgaventerreinen.

⁽²⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

Vermoeden van fraude

21. Als wij redenen hebben om te vermoeden dat er frauduleus is gehandeld, melden wij dit bij OLAF, het fraudebestrijdingsbureau van de Unie. OLAF heeft de verantwoordelijkheid om op grond daarvan een onderzoek in te stellen. Wij melden meerdere gevallen per jaar bij OLAF.

DEEL 3 — Het verband tussen het controleoordeel betreffende de betrouwbaarheid van de rekeningen en dat betreffende de regelmatigheid van de verrichtingen

22. Wij hebben:

- a) een controleoordeel afgegeven betreffende de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie voor het afgesloten begrotingsjaar, en
- b) controleoordelen afgegeven betreffende de regelmatigheid van de ontvangsten en betalingen die ten grondslag liggen aan die rekeningen.

23. Wij verrichten onze werkzaamheden en geven onze controleoordelen af overeenkomstig de internationale controlestandaarden en de regels inzake beroepsethiek van IFAC en de internationale standaarden van hoge controleinstanties van INTOSAI.

Deze standaarden bepalen ook dat ingeval controleurs controleoordelen afgeven betreffende de betrouwbaarheid van de rekeningen en betreffende de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij die rekeningen, een aangepast oordeel over de regelmatigheid van de verrichtingen op zichzelf niet leidt tot een aangepast oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen. In de financiële staten, waarover wij een oordeel afgeven, wordt erkend dat er sprake is van een materieel vraagstuk in verband met inbreuken op de regels inzake uitgaven die ten laste van de EU-begroting worden gebracht. Wij hebben dan ook besloten dat het bestaan van een materieel foutenpercentage dat van invloed is op de regelmatigheid, op zichzelf genomen geen reden is om ons afzonderlijke oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen te wijzigen.

BIJLAGE 1.2

DE AANPAK DOOR DE VS EN DE EU VAN DE TOETSING EN RAPPORTAGE VAN ONJUISTE EN ONREGELMATIGE BETALINGEN

1. Krachtens een wet van het Amerikaanse Congres zijn alle overheidsinstanties verplicht hun eigen betalingen voldoende te toetsen om een statistisch verantwoorde schatting te berekenen van het jaarlijkse bedrag van onjuiste betalingen in programma's waarbij een risicoanalyse uitwijst dat dergelijke betalingen waarschijnlijk meer dan 1,5 % van het totale betaalde bedrag uitmaken⁽³⁾. Agentschappen moeten het resultaat publiceren als geëxtrapoleerd totaal en als percentage van de gedane betalingen. De controleurs van overheidsinstanties⁽⁴⁾ zijn verplicht erover te rapporteren of de wijze waarop deze cijfers tot stand komen en worden gepubliceerd in overeenstemming is met het desbetreffende besluit van het Congres⁽⁵⁾.
2. In de VS (zoals in de EU het geval is voor onregelmatige betalingen) hangt de definitie van „onjuist” af van het statuut in het kader waarvan de betaling is gedaan. De algemene definitie van onjuiste betalingen die in het Amerikaanse systeem wordt gehanteerd⁽⁶⁾ lijkt op die van onregelmatige betalingen, zoals besproken in hoofdstuk 1 van dit jaarverslag. In de onderstaande tabel zijn de overeenkomsten en verschillen weergegeven tussen de wijze waarop de VS en de EU de toetsing en rapportage van uitgaven aanpakken.
3. Het Amerikaanse totaal van onjuiste betalingen omvat allerlei soorten publieke uitgaven, van maatschappelijk welzijn tot defensie. De uitgavegebieden die de EU-begroting domineren (landbouw, infrastructuur) maken een betrekkelijk klein gedeelte van de Amerikaanse federale begroting uit. Sommige duidelijke verschillen in foutenpatronen worden zichtbaar na een uitsplitsing van de soorten fouten. Inbreuken op bijkomende voorwaarden (zoals juiste aanbesteding en kwesties in verband met staatssteun die voortvloeien uit de EU-beleidsprioriteit van de totstandbrenging van een interne markt) hebben een grotere impact op ons geschatte foutenpercentage dan op het Amerikaanse totaal van onjuiste betalingen. Ontoereikende betalingen vormen een aanzienlijke component van het Amerikaanse totaal, maar niet van dat van ons. Documentatiefouten hebben ook een grotere impact op de Amerikaanse cijfers dan op ons geschatte foutenpercentage.
4. Bij de voorbereiding van schattingen van onjuiste betalingen mogen Amerikaanse agentschappen niet afgaan op zelfrapportages door de ontvangers van door agentschappen gedane betalingen als enige bron voor schattingen van onjuiste betalingen⁽⁷⁾, noch het totaalbedrag van de onjuiste betalingen verrekenen door de impact van de terugvorderingsmaatregelen te berekenen. Zoals beschreven in paragrafen 1.42 en 1.43, verlagen de vóór onze controle getroffen corrigerende maatregelen ons geschatte foutenpercentage.
5. De desbetreffende agentschappen maken aanzienlijke middelen vrij voor onderzoek van geselecteerde betalingen. Zo worden voor de Amerikaanse Social Security Administration bijna zesduizend betalingen per jaar onderzocht om het percentage onjuiste betalingen te berekenen en worden bijna negentig manjaren besteed aan die taak. De autoriteiten waarmee we die kwestie bespraken, waren van oordeel dat de desbetreffende agentschappen dankzij deze activiteit kwalitatief hoogwaardige informatie verkrijgen over patronen van onjuiste betalingen en vaak in staat zijn passende maatregelen op te zetten en uit te voeren om het risico op fouten aan te pakken.
6. Voor 2015 gerapporteerde onjuiste betalingen bedroegen 136,7 miljard dollar (123,2 miljard euro)⁽⁸⁾, ofwel 4,4 % van de uitgaven van de federale regering⁽⁹⁾. Er zijn veel verschillen in de aard van de bestreken uitgaven en in specifieke definities van fouten. Het belangrijkste verschil is dat de Amerikaanse organen die middelen beheren, verplicht zijn hun eigen statistisch verantwoorde schatting van het foutenpercentage te maken.

⁽³⁾ Agentschappen verrichten hun eigen risicoanalyse. De schatting van de hoogte van de onjuiste betalingen gebeurt automatisch voor bepaalde uitgavenprogramma's en de drempel van 1,5 % kan worden verlaagd.

⁽⁴⁾ Bij de meeste agentschappen de inspecteurs-generaal, anders het Government Accountability Office.

⁽⁵⁾ Momenteel de Improper Payments Elimination and Recovery Improvement Act van 2012 (IPERIA). Bepaalde agentschappen begonnen in 2003 onjuiste betalingen te rapporteren, zoals vereist door de Improper Payments Information Act of 2002 (IPIA). Zie ook paymentaccuracy.gov.

⁽⁶⁾ Bijlage C van circulaire nr. A-123 *Requirements for Effective Estimation and Remediation of Improper Payments*.

⁽⁷⁾ De Europese Commissie maakt in grote mate gebruik van gegevens die aan de Commissie zijn gerapporteerd door instanties en autoriteiten die in het kader van sectorale wetgeving zijn opgezet en door andere autoriteiten (zie paragraaf 1.35).

⁽⁸⁾ Gemiddelde wisselkoers in 2015; 1 euro = 1,1095 dollar.

⁽⁹⁾ Financieel verslag 2015 van de Amerikaanse federale regering.

Verschillen en overeenkomsten tussen het VS-model en het ERK-model bij de raming van het foutenniveau in begrotingsuitgaven

		Amerikaanse federale regering	ERK
Verantwoordelijkheid voor het berekenen van het geschatte foutenniveau	Beheerders van middelen moeten de statistische schatting van het foutenniveau verstrekken	✓	✗
	Externe controleurs berekenen de statistische schatting van het foutenniveau	✗	✓
Reikwijdte	Alle betalingen uit de begroting kunnen in de steekproef worden opgenomen	✗	✓
	Alleen van uitgaven in het kader van programma's die door beheerders van middelen als risicovol worden beschouwd, wordt een steekproef genomen	✓	✗
Belangrijkste fouten	Onjuiste bedragen betaald aan in aanmerking komende begunstigen	✓	✓
	Betalingen gedaan aan niet in aanmerking komende begunstigen	✓	✓
	Betalingen gedaan voor niet in aanmerking komende goederen of diensten	✓	✓
	Betalingen voor niet ontvangen goederen of diensten	✓	✓
	Dubbele betalingen	✓	✓
	Betalingen waarvoor onvoldoende of geen documentatie werd gevonden	✓	✓
Grondslag voor foutenberekening	Toetsing van een steekproef van verrichtingen geselecteerd aan de hand van statistische methoden	✓	✓
	Corrigerende maatregelen achteraf (uitgevoerd door beheerders van middelen) kunnen het geschatte foutenpercentage verminderen	✗	✓
Presentatie van het geschatte foutenpercentage	Geëxtrapoleerde fouten uitgedrukt in geld	✓	✗
	Geëxtrapoleerde fouten uitgedrukt als percentage	✓	✓
Resultaten	Gemiddeld percentage 2012-2015	4,1 %	4,3 %
	Percentage voor 2015	4,4 %	3,8 %

BIJLAGE 1.3

FREQUENTIE VAN ONTDEKTE FOUTEN IN CONTROLESTEEKPROEF VOOR HET JAAR 2015

Lidstaat (gedeeld beheer)	MFK-rubriek 1b — Cohesie										MFK-rubriek 2 — Natuurlijke hulpbronnen										Gedeeld beheer MFK-rubrieken 1b Cohesie en 2 Natuurlijke hulpbronnen (totaal)				
	Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (ERDF), Cohesiefonds (CF) en het Europees Sociaal Fonds (ESF)					Marktondersteuning en rechtstreekse steun					Platelandsonwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij					Aantal verrichtingen met fouten					Aantal verrichtingen met fouten				
	Aantal verrichtingen	Uitsluitend andere nalevingskwesvastes/niet-kwantificeerbare fouten	Kwantificeerbare fouten	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Aantal verrichtingen met fouten	Uitsluitend andere nalevingskwesvastes/niet-kwantificeerbare fouten	Kwantificeerbare fouten	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Aantal verrichtingen	Uitsluitend andere nalevingskwesvastes/niet-kwantificeerbare fouten	Kwantificeerbare fouten	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Aantal verrichtingen met fouten	Uitsluitend andere nalevingskwesvastes/niet-kwantificeerbare fouten	Kwantificeerbare fouten	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	
BE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	2	0	2	1	1	0	5	2	0	2	1	1	0
BG	9	0	0	0	0	4	2	0	2	0	0	5	0	0	0	0	0	0	18	2	0	2	2	0	0
CZ	28	6	2	4	2	4	0	0	0	0	0	5	4	0	4	4	0	0	37	10	2	8	6	0	2
DK	0	0	0	0	0	8	5	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	5	0	5	5	0	0
DE	16	6	3	3	2	24	5	2	3	0	0	14	3	0	3	2	1	0	54	14	5	9	7	2	0
IE	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0
EL	17	2	2	0	0	8	1	0	1	0	0	5	2	0	2	1	0	1	30	5	2	3	2	0	1
ES	17	7	5	2	0	20	5	0	5	4	0	21	8	3	5	3	2	0	58	20	8	12	7	4	1
FR	8	3	0	3	2	32	10	1	9	7	2	14	11	8	3	2	1	0	54	24	9	15	11	3	1
IT	25	9	5	4	1	20	8	1	7	5	2	22	13	7	6	4	1	1	67	30	13	17	10	5	2
CY	0	0	0	0	0	4	3	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	4	3	0	3	3	0	0
LV	4	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1	0	1	1	0	0
LT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	3	3	0	0	0	0	5	3	3	0	0	0	0
HU	17	6	2	4	1	3	0	8	3	3	0	5	1	0	1	1	0	0	30	10	2	8	5	3	0

Lidstaat (gedeeld beheer)	MFK-rubriek 1b — Cohesie										MFK-rubriek 2 — Natuurlijke hulpbronnen										Gedeeld beheer MFK-rubrieken 1b Cohesie en 2 Natuurlijke hulpbronnen (totaal)							
	Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (ERRO), Cohesiefonds (CF) en het Europees Sociaal Fonds (ESF)					Marktondersteuning en rechtstreekse steun					Platelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij					Aantal verrichtingen met fouten					Aantal verrichtingen met fouten							
	Aantal verrichtingen	Aantal verrichtingen met fouten	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Aantal verrichtingen met fouten	Aantal verrichtingen met fouten	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Aantal verrichtingen met fouten	Aantal verrichtingen met fouten	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Aantal verrichtingen met fouten	Aantal verrichtingen met fouten	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Aantal verrichtingen met fouten	Aantal verrichtingen met fouten	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %			
NL	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0			
AT	8	2	1	0	1	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18	2	1	0	1			
PL	41	16	11	5	1	2	8	0	0	0	22	4	3	1	1	0	0	0	0	0	71	20	14	6	2			
PT	12	5	5	0	0	0	0	0	0	0	8	2	2	0	0	0	0	0	0	0	20	7	7	0	0			
RO	4	2	0	2	1	1	8	2	1	1	11	3	0	3	0	2	1	23	7	1	6	2	3	1	1			
SI	8	1	1	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	1	1	0	0	0	0	0			
SK	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	1	0	1	0	0	1	5	1	0	1	0	0	0	1			
SF	0	0	0	0	0	4	1	0	1	1	5	4	0	4	0	0	0	9	5	0	5	0	5	0	0			
SE	0	0	0	0	0	4	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	4	2	0	4	2	0	2	0			
UK	9	6	2	4	3	1	8	5	0	5	10	6	3	3	3	0	0	27	17	5	12	11	1	1	0			
Totaal	223	72	39	33	14	6	180	52	5	47	42	4	4	1	172	67	29	38	26	8	4	575	191	73	118	82	25	11

Wij houden rekening met corrigerende maatregelen en de impact daarvan op de afzonderlijke bevindingen die zijn opgenomen in de tabel (zie ook de paragrafen 1.42 en 1.43). Wij onderzoeken niet elk jaar verrichtingen in iedere lidstaat, begunstigde staat en/of regio. Voor 2015 onderzoeken we geen verrichtingen in Luxemburg, Malta, Kroatië en Estland. Onze aanpak is er niet op gericht om gegevens te verzamelen over de foutenfrequentie in de populatie. Cijfers over de frequentie van fouten zeggen dan ook niets over de frequentie van fouten in door de EU gefinancierde verrichtingen of in de afzonderlijke lidstaten. De relatieve foutenfrequentie in steekproeven uit verschillende lidstaten is geen maatstaf voor het relatieve foutenniveau in de verschillende lidstaten.

Directoraat-generaal van de Europese Commissie (DG), overige instellingen en organen (alle beheertypen)	Totaalaantal onderzochte verrichtingen	Aantal verrichtingen met één of meerdere fouten	Aantal verrichtingen met:				
			Uitsluitend andere nalevingskwesaties en niet-kwantificeerbare fouten	Kwantificeerbare fouten	Kwantificeerbare fouten < 20 %	Kwantificeerbare fouten 20 %-80 %	Kwantificeerbare fouten 80 %-100 %
Europese Commissie:							
AGRI	344	116	31	85	68	12	5
DEVCO	49	14	5	9	7	2	0
HOME	8	4	2	2	2	0	0
JUST	1	0	0	0	0	0	0
SANTE	2	1	0	1	0	1	0
ERCEA	7	5	1	4	3	0	1
EMPL	82	30	16	14	8	5	1
JRC	3	2	2	0	0	0	0
NEAR	46	13	2	11	8	3	0
PMO	71	7	3	4	1	1	2
REGIO	150	43	23	20	7	8	5
ESTAT	1	0	0	0	0	0	0
CONNECT	20	9	2	7	4	2	1
MOVE	7	1	1	0	0	0	0
RTD	55	35	15	20	14	5	1
ENER	11	7	5	2	2	0	0
GROW	7	1	1	0	0	0	0

Directoraat-generaal van de Europese Commissie (DG), overige instellingen en organen (alle beheertypen)	Totaalaantal onderzochte verrichtingen	Aantal verrichtingen met één of meerdere fouten	Aantal verrichtingen met:				
			Uitsluitend andere nalevingskwesaties en niet-kwantificeerbare fouten	Kwantificeerbare fouten	Kwantificeerbare fouten < 20 %	Kwantificeerbare fouten 20 %-80 %	Kwantificeerbare fouten 80 %-100 %
EAC	32	13	7	6	5	1	0
ECFIN	2	1	0	1	1	0	0
TAXUD	1	1	1	0	0	0	0
COMM	1	0	0	0	0	0	0
FISMA	1	0	0	0	0	0	0
ENV	7	2	0	2	2	0	0
MARE	12	3	3	0	0	0	0
ECHO	36	7	1	6	6	0	0
OP	1	1	1	0	0	0	0
DIGIT	3	1	1	0	0	0	0
HR	5	0	0	0	0	0	0
OIB	6	1	1	0	0	0	0
OIL	2	0	0	0	0	0	0
SJ	1	1	0	1	1	0	0
SCIC	1	0	0	0	0	0	0
Subtotaal Europese Commissie	975	319	124	195	139	40	16

Directoraat-generaal van de Europese Commissie (DG), overige instellingen en organen (alle beheertypen)	Totaalaantal onderzochte verrichtingen	Aantal verrichtingen met één of meerdere fouten	Aantal verrichtingen met:					
			Uitsluitend andere nalevingskwesaties en niet-quantificeerbare fouten	Quantificeerbare fouten	Quantificeerbare fouten < 20 %	Quantificeerbare fouten 20 %-80 %	Quantificeerbare fouten 80 %-100 %	
Overige instellingen en organen								
Europees Parlement	25	2	1	1	1	0	0	0
Europese Dienst voor extern optreden	25	9	7	2	2	0	0	0
Raad van de Europese Unie	9	0	0	0	0	0	0	0
Hof van Justitie van de Europese Unie	6	1	1	0	0	0	0	0
Europese Rekenkamer	3	0	0	0	0	0	0	0
Overige organen	6	0	0	0	0	0	0	0
Subtotaal overige instellingen en organen	74	12	9	3	3	0	0	0
Totaal	1 049	331	133	198	142	40	16	16

HOOFDSTUK 2

Budgettair en financieel beheer

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	2.1-2.4
Opmerkingen	2.5-2.38
De niet-afgewikkelde vastleggingen stegen en de toekomstige betalingsverplichtingen bleven toenemen	2.5-2.10
De oorspronkelijke begroting voor betalingen voor 2015 was hoger dan in voorgaande jaren ...	2.11
... en betalingen voor bestemmingsontvangsten en overgedragen kredieten betekenen dat de saldobetalingen hoger waren dan het MFK-plafond	2.12-2.13
Het bedrag aan kostendeclaraties voor cohesie daalde	2.14-2.15
De periode tussen de aanvankelijke vastlegging en de aanvaarding van uitgaven is nog steeds lang	2.16-2.18
Aanzienlijke achterstanden in het gebruik van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen)	2.19-2.21
Financieringsinstrumenten maken een steeds groter deel van de begroting uit ...	2.22-2.26
... evenals van de balans ...	2.27-2.30
... en de niet-bestede bedragen in financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer blijven relatief hoog	2.31
De eerste verrichtingen werden geboekt voor het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFIS) ...	2.32-2.37
... terwijl de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF) met vertraging van start ging	2.38
Conclusies en aanbevelingen	2.39-2.47
De conclusies voor 2015	2.39-2.46
Aanbevelingen	2.47

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

2.1. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de voornaamste kwesties die zich in 2015 voordeden op het gebied van budgettair en financieel beheer en die van invloed zijn op de EU-begroting en -balans. Deze omvatten de totaalbedragen aan gedane uitgaven en vastleggingen, het verband tussen begrotings- en financiële rekeningen, financieringsinstrumenten, en de kwestie hoe de begroting zich verhoudt tot het meerjarig financieel kader (MFK).

2.2. Het MFK is een zevenjarig kader voor de jaarlijkse EU-begroting. Het is vastgelegd in een verordening van de Raad ⁽¹⁾ en bepaalt de jaarlijkse maxima voor de betalings- en vastleggingskredieten. Voor de zevenjarige periode 2014-2020 ⁽²⁾ stelt het huidige MFK het maximum voor vastleggingen vast op 1 083 miljard euro en het maximum voor betalingen op 1 024 miljard euro. Een nieuw onderdeel van dit MFK is dat niet-bestede bedragen onder het betalingsmaximum ⁽³⁾ en onder het vastleggingsmaximum ⁽⁴⁾ de MFK-maxima in latere jaren automatisch verhogen.

2.3. 2015 was het tweede jaar van het huidige MFK. Ruim drie kwart van de operationele uitgaven ging naar regelingen waarop de voorschriften van het voorgaande MFK van toepassing waren (subsidies voor landbouwers over 2014, vergoedingen van aanvragen voor cohesieprojecten in het kader van de operationele programma's uit 2007-2013, onderzoeksprojecten in het kader van het zevende kaderprogramma, dat in 2007 van start ging). Binnen het nieuwe MFK betaalde de Commissie 9,6 miljard euro aan voorfinanciering uit ten behoeve van nieuwe operationele programma's op cohesiegebied.

⁽¹⁾ Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 884). De in de paragraaf genoemde maxima zijn uitgedrukt in lopende prijzen.

⁽²⁾ Deze bedragen zijn uitgedrukt in lopende prijzen.

⁽³⁾ Overeenkomstig artikel 5 van Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013 moet het maximum van de betalingskredieten door de Commissie jaarlijks naar boven worden bijgesteld met een bedrag, gelijk aan het verschil tussen de betalingen en het MFK-maximum van de betalingskredieten voor het voorgaande jaar. Deze jaarlijkse aanpassingen mogen niet hoger zijn dan de maximumbedragen van 7, 9 en 10 miljard euro (tegen prijzen van 2011) in respectievelijk 2018, 2019 en 2020.

⁽⁴⁾ Overeenkomstig artikel 14 van Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013 vormen marges die beschikbaar blijven onder de MFK-maxima voor vastleggingskredieten voor de jaren 2014-2017 een overkoepelende MFK-marge voor vastleggingen, die beschikbaar worden gesteld boven de maxima die in het MFK zijn vastgesteld voor de jaren 2016 tot en met 2020 voor beleidsdoelstellingen met betrekking tot groei en werkgelegenheid, in het bijzonder voor jongeren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.4. De algemene begroting van de EU zelf levert niet de meeste voordelen van het EU-lidmaatschap op (zoals toegang tot de interne markt); evenmin zijn alle kosten daarin geboekt (zoals die van cofinanciering en het beheer van uitgaven in het kader van gedeeld beheer). Zoals wij al opmerkten ⁽⁵⁾, worden diverse financiële mechanismen ter ondersteuning van EU-beleid niet rechtstreeks uit de EU-begroting gefinancierd of geboekt op de balans van de EU. Hieronder vallen de Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit (EFSF), het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (GAM) en de Europese Investeringsbank (EIB) ⁽⁶⁾ en het (daarmee verbonden) Europees Investeringsfonds (EIF). Voor sommige hiervan zijn wij niet de controleurs, waardoor de mate wordt beperkt waarin deze in dit hoofdstuk worden behandeld. Andere mechanismen zijn deels geboekt op de EU-balans, zoals de blendingfaciliteiten ⁽⁷⁾ en het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) (zie de paragrafen 2.32-2.37). Een mechanisme dat wij afzonderlijk controleren, is het Europees Ontwikkelingsfonds ⁽⁸⁾, waarvoor onze opmerkingen over het budgettaire en financiële beheer zijn opgenomen in ons specifieke jaarverslag ⁽⁹⁾.

OPMERKINGEN

De niet-afgewikkelde vastleggingen stegen en de toekomstige betalingsverplichtingen bleven toenemen

De Commissie heeft in 2015 meer vastleggingen gedaan dan in enig voorgaand jaar

2.5. De Commissie boekte begrotingsvastleggingen voor een totaalbedrag van 177,2 miljard euro, ofwel 97,7 % van het beschikbare totaal. Een „vastlegging” heeft een verschillende grondslag op de verschillende begrotingsterreinen (zie **figuur 2.1**).

⁽⁵⁾ Rede van de president van de Europese Rekenkamer voor de Commissie begrotingscontrole (CONT) op 10 november 2015 (<http://www.eca.europa.eu/nl/Pages/AR2014.aspx>).

⁽⁶⁾ In 2015 betaalde de EIB 57,4 miljard euro uit binnen de EU (statistisch verslag 2015 van de EIB, blz. 2).

⁽⁷⁾ De EU-blendingfaciliteiten in het buitenlands beleid van de EU vormen een aanvulling op andere vormen van hulpverlening. Het principe van dit mechanisme is dat EU-subsidies met leningen of deelnemingen van publieke en particuliere financiële instellingen worden gecombineerd.

⁽⁸⁾ 3 088 miljoen euro werd in 2015 uit de EOF's betaald.

⁽⁹⁾ Zie de paragrafen 13-17 van het „Jaarverslag van de Rekenkamer over de activiteiten gefinancierd uit het achtste, negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) over het begrotingsjaar 2015” in ditzelfde Publicatieblad.

Figuur 2.1 — Vastleggingen

Begrotingsvastleggingen zijn vereist voor allerlei contracten, besluiten of overeenkomsten die tussen de EU en particulieren, bedrijven, organisaties, instellingen, agentschappen of overheden worden gesloten. Voorbeelden hiervan zijn:

Rubriek van het MFK	Typische grondslag voor vastlegging	Totale in 2015 gedane vastleggingen (miljard euro)
Rubriek 1a — Concurrentievermogen	Overeenkomsten met onderzoekers en onderzoeksorganisaties, organisaties die ruimtevaartprogramma's beheren, nationale agentschappen die die Erasmus-programma's beheren.	18,9
Rubriek 1b — Cohesie	Jaarlijkse termijnen voor geplande cohesie-uitgaven in elke lidstaat gedurende de looptijd van het MFK	69,5
Rubriek 2 — Natuurlijke hulpbronnen	Overeenkomsten met landbouwers en agro-industrie waaraan voorwaarden zijn verbonden gedurende meer dan één jaar op het gebied van plattelandontwikkeling Visserijovereenkomsten met derde landen om visserijrechten te verkrijgen	67,4
Rubriek 3 — Veiligheid en burgerschap	Contracten en overeenkomsten ter bevordering van gezondheid, cultuur, asiel, gelijkheid en justitie	2,8
Rubriek 4 — Europa als wereldspeler	Financieringsovereenkomsten gesloten met ontwikkelingspartners voor een bepaalde periode	9,4
Rubriek 5 — Administratie	Aanbestedingscontracten voor leveringen en diensten	9,2

Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.6. De in 2015 beschikbare vastleggingskredieten waren hoger dan in enig jaar tevoren. Twee besluiten, die toegestaan zijn krachtens de EU-begrotingsregels en verband houden met de vertraging bij de goedkeuring van programma's in het kader van het huidige MFK, hebben hiertoe bijgedragen:

- i) een besluit van de Raad tot overschrijving van 16,5 miljard euro aan ongebruikte vastleggingen van 2014 naar 2015⁽¹⁰⁾, waardoor het maximum van het MFK werd opgetrokken tot 163 miljard euro;
- ii) een besluit van de Commissie om 12,1 miljard euro aan ongebruikte vastleggingskredieten uit 2014 over te dragen, waarvan een bedrag van 11 miljard euro „nagenoeg was afgerond”⁽¹¹⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.6. Er was gerekend met een toename van de vastleggingskredieten in 2015, onder meer door de extra vastleggingen in verband met het cohesiebeleid die in 2014 hadden moeten worden gedaan, maar die overeenkomstig het toepasselijke rechtskader zijn uitgesteld (als gevolg van de opgelopen vertraging bij de goedkeuring van operationele programma's op het gebied van cohesie).

⁽¹⁰⁾ Bij Verordening (EU, Euratom) 2015/623 van de Raad (PB L 103 van 22.4.2015, blz. 1) werd in totaal 21,1 miljard euro herschikt van 2014 naar de daaropvolgende jaren (2015: 16,5 miljard euro; 2016: 4,5 miljard euro; 2017: 0,1 miljard euro). Gewijzigde begroting nr. 1 van 2015 was ook een absolute voorwaarde voor deze overschrijving.

⁽¹¹⁾ Overdrachten zijn toegestaan krachtens artikel 13, lid 2, onder a), van het Financieel Reglement — Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1) (http://ec.europa.eu/budget/explained/glossary/glossary_en.cfm).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.7. Verdere stijgingen in de beschikbare vastleggingskredieten vloeiden voort uit de bestemmingsontvangsten⁽¹²⁾ (6,8 miljard euro) en andere gewijzigde begrotingen (0,5 miljard euro). De totale beschikbare vastleggingskredieten bedroegen dus 181,3 miljard euro, ofwel 1,3 % van het bni van de EU. Slechts 2 miljard euro aan betalingskredieten was beschikbaar om te worden overgeschreven naar 2015. Door de overschrijving van vastleggingskredieten komt dus een grotere druk te liggen op toekomstige betalingsbegrotingen.

2.8. Niet-afgewikkelde vastleggingen zijn vastleggingen die zijn gedaan, maar niet afgewikkeld door betalingen, of geannuleerd. Deze bedroegen 217,7 miljard euro (zie **figuur 2.2**).

2.9. Passiva en gemaakte kosten worden vermeld op de balans zonder dat deze noodzakelijkerwijs een vastlegging vergen (bijv. voor door EU-ambtenaren ontvangen pensioenen of de waarschijnlijke kosten van de ontmanteling van EU-kerninstallaties). Passiva en gemaakte kosten waarvoor geen begrotingsvastleggingen bestaan zijn goed voor nog eens 121 miljard euro, waarmee het totaalbedrag dat moet worden gefinancierd uit toekomstige begrotingen per 31 december 2015 op 339 miljard euro komt (2014: 305 miljard euro)⁽¹³⁾.

2.10. Zoals wij in voorgaande jaren opmerkten⁽¹⁴⁾, verzorgt of publiceert de Commissie geen jaarlijks bijgewerkte kasstroomraming voor een periode van zeven tot tien jaar waarin begrotingsplafonds, betalingsbehoeften, capaciteitsbeperkingen en de mogelijke annulering van vastleggingen worden opgenomen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.7. *Aangezien voor het merendeel van deze vastleggingskredieten de N+3-regel geldt, is het normaal dat deze niet leiden tot een stijging van de betalingen. In plaats daarvan leiden zij tot een toename van de nog uitstaande verplichtingen.*

2.10. *Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 2.40.*

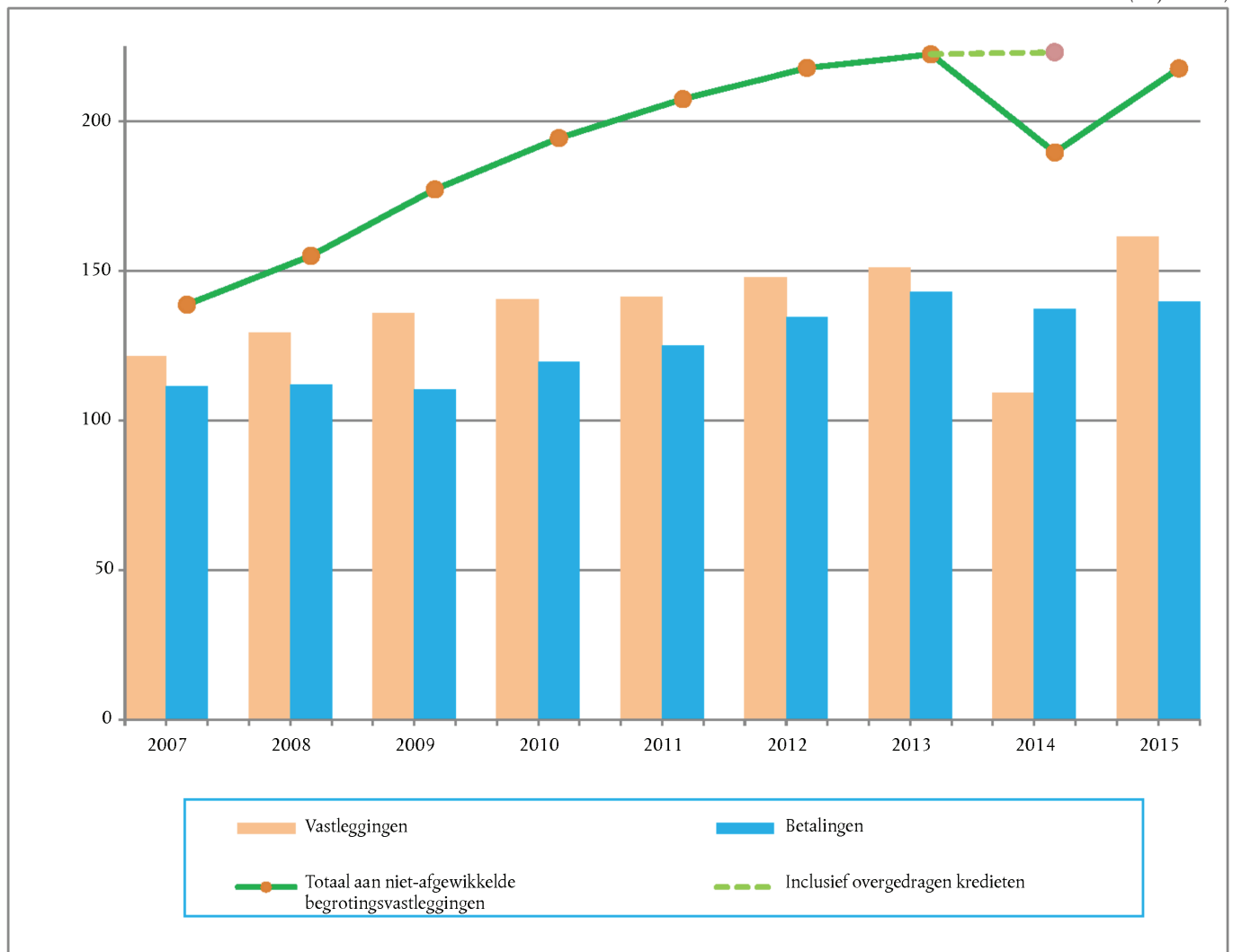
⁽¹²⁾ Bestemmingsontvangsten zijn ontvangsten die zijn geoormerkt voor specifieke activiteiten. Bestemmingsontvangsten waren in beginsel afkomstig van landbouwsancties en andere terugvoeringen en derde partijen, waaronder de EVA- en kandidaatlanden.

⁽¹³⁾ Daarvan vertegenwoordigt een bedrag van 19,1 miljard euro (33 miljard euro in 2014) verplichtingen voor landbouwers die doorgaans worden goedgekeurd in de eerste twee maanden van het volgende jaar.

⁽¹⁴⁾ Zie Jaarverslag 2014, paragraaf 2.22, Jaarverslag 2013, paragraaf 1.50, en Jaarverslag 2012, paragraaf 1.59.

Figuur 2.2 — Ontwikkeling van gecumuleerde niet-afgewikkelde vastleggingen

(miljard euro)



Bron: Geconsolideerde jaarrekening van de Europese Unie — Begrotingsjaren 2007-2015.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De oorspronkelijke begroting voor betalingen voor 2015 was hoger dan in voorgaande jaren ...

2.11. De EU plant en rapporteert over de begroting voor betalingen op kasbasis en moet de ontvangsten en betalingen in evenwicht brengen: de begroting mag niet uit leningen worden gefinancierd⁽¹⁵⁾. De oorspronkelijke EU-begroting voor betalingen voor 2015 was hoger dan ooit tevoren.

⁽¹⁵⁾ Artikel 17 van het Financieel Reglement.

... en betalingen voor bestemmingsontvangsten en overgedragen kredieten betekenen dat de saldobetalingen hoger waren dan het MFK-plafond

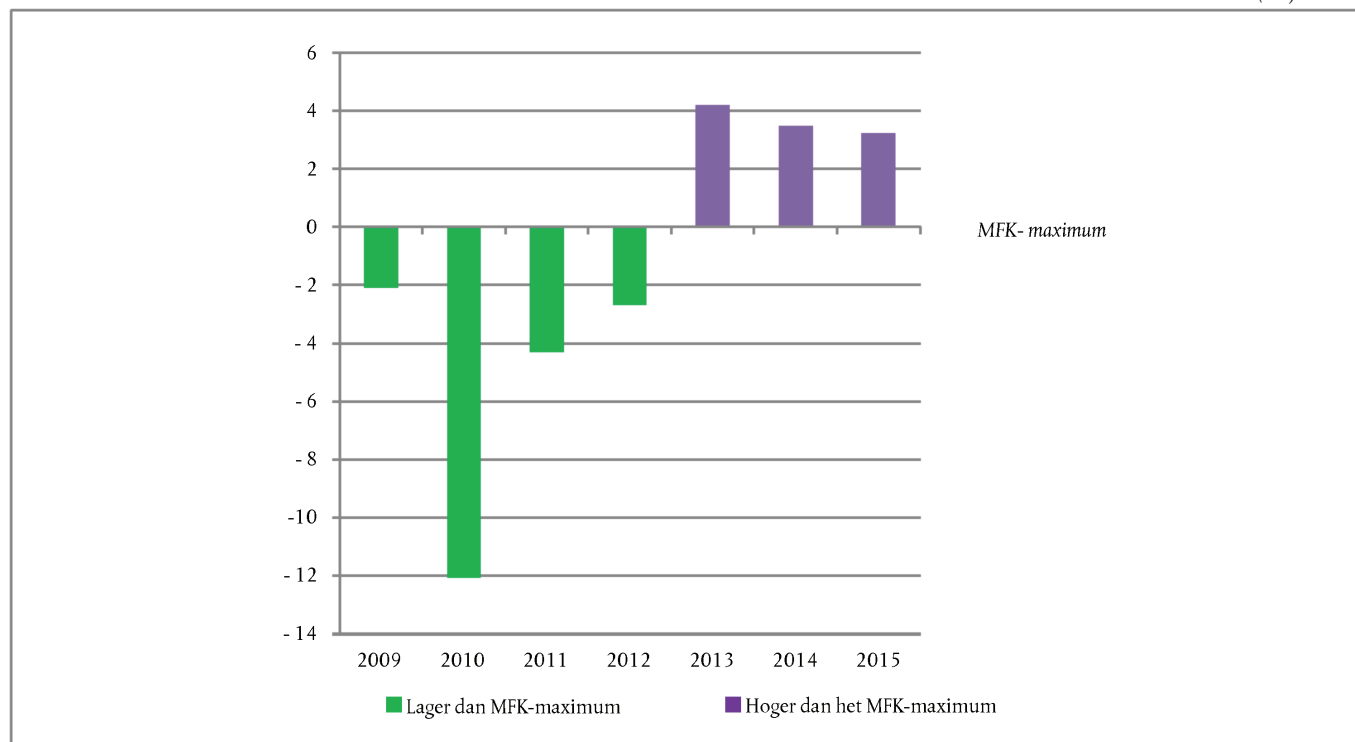
2.12. De in 2013 vastgestelde MFK-verordening⁽¹⁶⁾ stelt voor 2015 een maximum vast voor betalingskredieten van 142 miljard euro⁽¹⁷⁾. Met 141,2 miljard euro was de oorspronkelijke begroting iets lager vastgesteld dan dit maximum. Het definitieve bedrag aan betalingen was 4 miljard euro hoger dan het in de oorspronkelijke begroting bepaalde niveau (zie paragraaf 2.2 en **figuur 2.4**) en werd alleen in 2013 overtroffen. Voor het derde opeenvolgende jaar lag het definitieve bedrag aan betalingen hoger dan het MFK-maximum voor dat jaar. **Figuur 2.3** toont de kloof tussen het MFK-maximum en de definitieve betalingen gedurende de laatste zeven jaar.

2.12. De Rekenkamer vergelijkt de goedgekeurde begroting met het niveau van betalingen, waaronder:

- betalingen ten laste van kredieten uit bestemmingsontvangsten (deze komen bovenop de in de begroting 2015 goedgekeurde betalingskredieten en het MFK-maximum), en
- betalingen in verband met van voorgaande jaren overgedragen kredieten (die niet meetellen voor het betalingsmaximum van het MFK van het jaar, mits de oorspronkelijke kredieten waren goedgekeurd door het Europees Parlement en de Raad).

Figuur 2.3 — Definitieve betalingen in vergelijking met het MFK-maximum

(miljard euro)



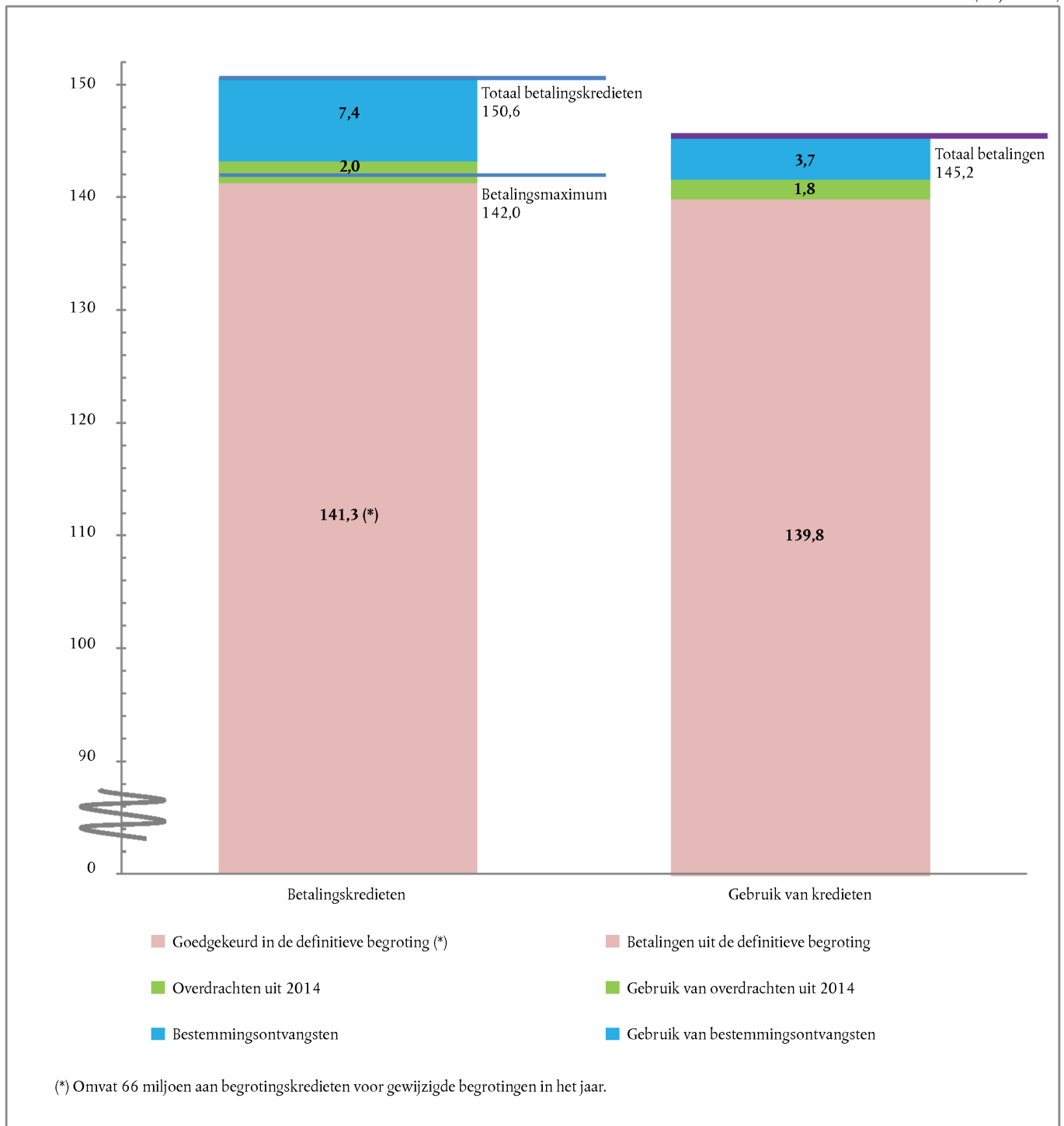
Bron: Geconsolideerde jaarrekening van de Europese Unie — Begrotingsjaren 2009-2015 en MFK-verordeningen.

⁽¹⁶⁾ Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013.

⁽¹⁷⁾ Zoals gewijzigd bij de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de technische aanpassing van het financieel kader voor 2016 in overeenstemming met de ontwikkeling van het bni (COM(2015) 320 final).

Figuur 2.4 — Betalingskredieten en betalingen verricht in 2015

(miljard euro)



Bron: Geconsolideerde jaarrekening van de Europese Unie — Begrotingsjaar 2015 „Samengevoegde verslagen over de uitvoering van de begroting en toelichtingen daarbij”, tabellen 5.1 en 5.3.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.13. Parlement en Raad keurden acht gewijzigde begrotingen goed. De eerste was de grootste en betrof de herschikking van 16,5 miljard euro (paragraaf 2.6). Door de overige gewijzigde begrotingen tezamen stegen de beschikbare vastleggingskredieten met 486 miljoen euro en de beschikbare betalingskredieten met 85 miljoen euro. Met name werd hierbij:

- 1,4 miljard euro aan vastleggingskredieten herschikt naar het EFSI-garantiefonds, grotendeels uit de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (zie paragraaf 2.35);
- 407 miljoen euro aan vastleggingskredieten toegevoegd aan de begroting voor migratie, en
- 127 miljoen euro aan betalingskredieten vanuit andere rubrieken herschikt naar de begroting voor migratie.

Het bedrag aan kostendeclaraties voor cohesie daalde

2.14. De autoriteiten in de lidstaten dienden in 2015 een lager bedrag aan kostendeclaraties ter vergoeding van cohesieactiviteiten in dan in 2014 (42,2 miljard in 2015; 56,6 miljard euro in 2014). Bijgevolg daalde het bedrag aan onbetaalde kostendeclaraties van 23,2 miljard euro aan het einde van 2014 tot 10,8 miljard euro⁽¹⁸⁾ aan het einde van 2015. Het bedrag aan declaraties die in de laatste maand van het jaar werden ontvangen, werd nagenoeg gehalveerd tot 10,5 miljard euro (2014: 19,4 miljard euro), evenals de declaraties die de laatste vier dagen van het jaar werden ontvangen (2015: 5,4 miljard euro; 2014: 10,1 miljard euro). Van het totaal aan onbetaalde bedragen ad 10,8 miljard euro aan het einde van het jaar was 2,8 miljard euro onbetaald gebleven sinds eind 2014.

2.15. Uit de EU-begroting werd aan alle lidstaten voorfinanciering verstrekt voor de MFK's van zowel 2007-2013 als 2014-2020. Eind 2015 bedroeg de totale niet-vereffende voorfinanciering 32,7 miljard euro⁽¹⁹⁾. Het totaalbedrag aan „onbetaalde rekeningen” is dan ook geen indicatie dat vanuit de begroting over het geheel genomen bedragen aan de lidstaten „verschuldigd” zijn.

2.15. *In de verordening gemeenschappelijke bepalingen 2014-2020 is vastgesteld dat de voorfinanciering van de programmeringsperiode moet worden gebruikt om activiteiten in het kader van die programmeringsperiode te financieren.*

⁽¹⁸⁾ Toelichting 2.12 bij de rekeningen. De onbetaalde kostendeclaraties die de Commissie had geverifieerd en correct had bevonden, en geregistreerd als zijnde gereed voor betaling in haar boekhoudsysteem, bedroegen 3,3 miljard euro (2014: 1,3 miljard euro).

⁽¹⁹⁾ Deze omvat 23,1 miljard euro voor de periode 2007-2013 en 9,6 miljard euro in de periode 2014-2020.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De periode tussen de aanvankelijke vastlegging en de aanvaarding van uitgaven is nog steeds lang

2.16. **Figuur 2.5** toont een uitsplitsing naar ouderdom van niet-afgewikkelde vastleggingen en voorfinanciering. Het gemiddelde tijdsverloop tussen vastlegging en betaling is 2,4 jaar (2,1 jaar in 2014). In de meeste gevallen bestaat de eerste betaling voor een programma of project (waarmee het niveau van niet-afgewikkelde vastleggingen daalt) uit voorfinanciering. Voorfinanciering blijft uitstaan totdat de ontvanger van EU-middelen de dienst levert of de besteding van EU-middelen verantwoordt.

2.17. Het uitstaande bedrag („voorraad”) aan vastleggingen komt overeen met bijna 2,5 maal het in één jaar geboekte bedrag (de „stroom”) ⁽²⁰⁾. Het brutobedrag aan uitstaande voorfinanciering komt overeen met net iets meer dan een half jaar aan betalingen. De gecombineerde gemiddelde periode van de vastlegging tot de aanvaarding van uitgaven bedraagt drie jaar voor de gehele EU-begroting. Van voorfinanciering wordt veel meer gebruikgemaakt voor de uitgaventerreinen onder indirect/direct beheer (waarvoor de voorraad aan voorfinanciering gelijkstaat aan 1,6 jaar aan betalingen) dan voor die onder gedeeld beheer. Voor rubriek 4 staat het totaalbedrag aan vastleggingen en uitstaande voorfinanciering gelijk aan 4,6 jaar aan normale uitgaven.

2.18. Het grote tijdsverloop tussen de oorspronkelijke vastlegging en de definitieve goedkeuring van uitgaven houdt verband met problemen rond ontbrekende documentatie bij de afsluiting en gaat ten koste van de flexibiliteit. Zoals wij in paragraaf 2.3 opmerkten, hielden de betalingen in 2015 vaak nog steeds verband met programma's uit voorgaande perioden.

2.17. *De Commissie is van mening dat het uitstaande bedrag aan vastleggingen („RAL” of nog af te wikkelen verplichtingen) in overeenstemming is met de geldende regels inzake automatische annuleringen.*

2.18. *Voor cohesie is de uiterste subsidiabiliteitsdatum 31 december 2015. Afsluitingsdocumenten moeten uiterlijk op 31 maart 2017 worden ingediend. Verordening (EU) nr. 1083/2006 bepaalt dat 5 % van de totale toewijzing van de EU wordt ingehouden tot de afsluiting van het programma.*

De medewetgevers hebben besloten de verordening te wijzigen en de N+2-termijn voor automatische annuleringen voor twee lidstaten te verlengen. Dit vermindert de druk op deze lidstaten om binnen een kortere referentieperiode betalingsaanvragen in te dienen. Verder maakt het Toetredingsverdrag van Kroatië een uitzondering op de regel inzake automatische annulering mogelijk. Het voorziet ook in een N+3-termijn.

Tot slot is in 2014 een taskforce inzake betere tenuitvoerlegging opgericht om lidstaten te helpen optimaal gebruik te maken van de middelen van het cohesiebeleid voor de periode 2007-2013. De Commissie volgt de voortgang ervan.

⁽²⁰⁾ De automatische vrijmaking voor uitgaven voor operationele programma's in het kader van het cohesiebeleid die zijn vastgesteld in het kader van het MFK voor de periode 2007-2013 moet voor alle lidstaten op basis van de N+2-regel worden gedaan, behalve voor Kroatië, Roemenië en Slowakije (waarop de N+3 regel van toepassing is).

Figuur 2.5 — Verdeling van de niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen en voorfinancieringen van de Commissie

(miljoen euro)

Niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen ⁽¹⁾											
Rubriek		< 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal	Jaar aan vastleggingen ⁽²⁾
1a	Concurrentievermogen	295	672	1 209	1 541	3 885	5 942	7 844	13 066	34 455	2,1
1b	Cohesie	1 653	38	237	1 455	7 191	29 459	21 324	65 016	126 372	2,6
2	Natuurlijke hulpbronnen	223	62	82	127	213	7 231	2 140	18 112	28 191	1,8
3	Veiligheid en burgerschap	21	39	62	136	277	580	350	1 671	3 137	1,5
4	Europa als wereldspeler	938	522	883	1 412	3 364	4 719	5 390	7 446	24 673	3,0
5	Administratie	0	0	0	0	0	0	0	295	295	0,0
Totaal		3 130	1 333	2 473	4 671	14 931	47 931	37 049	105 606	217 123 ⁽³⁾	2,4

Voorfinanciering ⁽⁴⁾											
Rubriek		< 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal	Jaar aan betalingen ⁽⁵⁾
1a	Concurrentievermogen	127	165	422	1 382	3 353	6 117	5 343	8 636	25 545	1,5
1b	Cohesie	12 934	9 347	689	69	33	75	2 042	7 523	32 711	0,6
2	Natuurlijke hulpbronnen	3 443	131	60	78	120	172	393	2 397	6 795	0,1
3	Veiligheid en burgerschap	19	27	58	92	192	675	792	1 430	3 284	1,6
4	Europa als wereldspeler	236	461	397	817	947	1 634	2 520	5 446	12 458	1,6
5	Administratie	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0,0
Totaal (brutovoortfinanciering)		16 758	10 130	1 626	2 439	4 645	8 673	11 090	25 434	80 795 ⁽⁶⁾	0,6

⁽¹⁾ Bron: Jaarrekening 2015 van de Europese Commissie, „Verslagen over de uitvoering van de begroting en toelichtingen daarbij”, tabel 2.5.⁽²⁾ Bron: Verslag over begrotings- en financieel beheer 2015 — afdeling A.7.2.⁽³⁾ De niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen zijn exclusief de 570 miljoen euro van andere instellingen.⁽⁴⁾ Bron: Europese Rekenkamer, op basis van gegevens van de Commissie.⁽⁵⁾ De per 31.12.2015 betaalde voorfinanciering gedeeld door betalingen die zijn gedaan uit de kredieten voor het jaar.⁽⁶⁾ Zie de jaarrekening 2015 van de Europese Commissie, toelichting 2.51.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Aanzienlijke achterstanden in het gebruik van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen)

2.19. De betalingen aan de lidstaten voor de ESI-fondsen van het MFK 2007-2013 ⁽²¹⁾ beliepen eind 2015 400,8 miljard euro (90 % van het totaal van alle goedgekeurde operationele programma's ad 446,2 miljard euro ⁽²²⁾). In **figuur 2.6** analyseren wij in hoeverre de Commissie voor iedere lidstaat betalingen ten laste van vastleggingen heeft verricht. Vijf lidstaten ⁽²³⁾ zijn samen goed voor meer dan de helft van de ongebruikte vastleggingen van ESI-fondsen die niet tot betalingen hebben geleid.

2.20. In sommige lidstaten maakt de niet-gedeclareerde EU-bijdrage ⁽²⁴⁾, samen met de verplichte nationale cofinanciering, een aanzienlijk deel uit van het totaal aan overheidsuitgaven (zie **figuur 2.7**). Het totale gecumuleerde aandeel dat bij EU-fondsen kon worden gedeclareerd (voor zowel de periode 2007-2013 als 2014-2020), bedraagt in zeven lidstaten meer dan 15 % van de jaarlijkse overheidsuitgaven.

2.21. Teneinde alle in het kader van het MFK 2007-2013 beschikbare middelen te besteden, zullen de autoriteiten in de lidstaten geldige declaraties moeten indienen ter hoogte van het totaal van alle af te wikkelen vastleggingen, samen met de vereiste nationale cofinanciering en het bedrag aan voorfinanciering dat reeds uit de begroting werd verstrekt. **Figuur 2.8** toont de relatieve aandelen van ongebruikte vastleggingen in de periode 2007-2013 per lidstaat, alsmede de voorfinancieringen die aan het einde van 2015 zijn betaald voor het MFK voor de periode 2014-2020.

2.19. *De vijf door de Rekenkamer genoemde lidstaten krijgen de grootste ESI-toewijzingen.*

Wat het probleem van de lage absorptieniveaus betreft, staat de door de Commissie opgerichte taskforce inzake betere tenuitvoerlegging de lidstaten die het meest met deze problematiek te maken hebben, actief bij.

2.20. *In 2014 is een taskforce inzake betere tenuitvoerlegging in de lidstaten opgericht om de implementatie en de begrotingsabsorptie te verbeteren in de lidstaten met de laagste absorptiegraad en verhoudingsgewijs de hoogste uitstaande EU-bijdragen ⁽¹⁾.*

⁽²¹⁾ De ESI-fondsen omvatten het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds (CF), het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV). In het MFK 2007-2013 waren het Elfpo en het EFMZV niet samen met de Cohesiefondsen (ESF, EFRO en CF) ingedeeld.

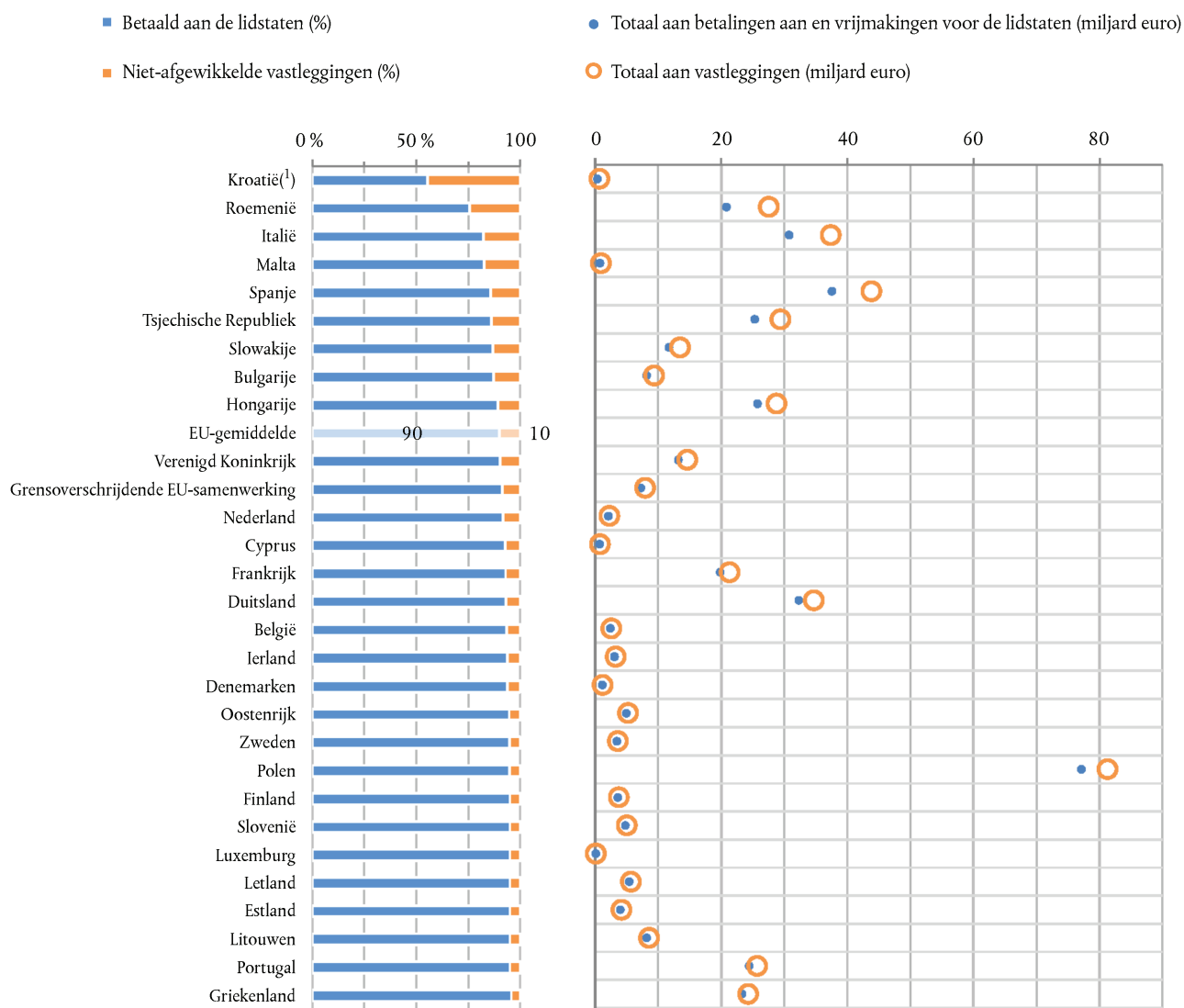
⁽²²⁾ Met inbegrip van de jaarlijkse maatregelen van het Elfpo met het oog op de vergelijkbaarheid met ESI-fondsen van het huidige MFK.

⁽²³⁾ De Tsjechische Republiek, Spanje, Italië, Polen en Roemenië zijn samen goed voor 27,9 miljard euro van de 45,4 miljard euro aan ongebruikte vastleggingen van de ESI-fondsen.

⁽²⁴⁾ Dit omvat zowel de uitstaande bijdrage van het MFK 2007-2013 als de jaarlijkse tranches van het huidige MFK 2014-2020.

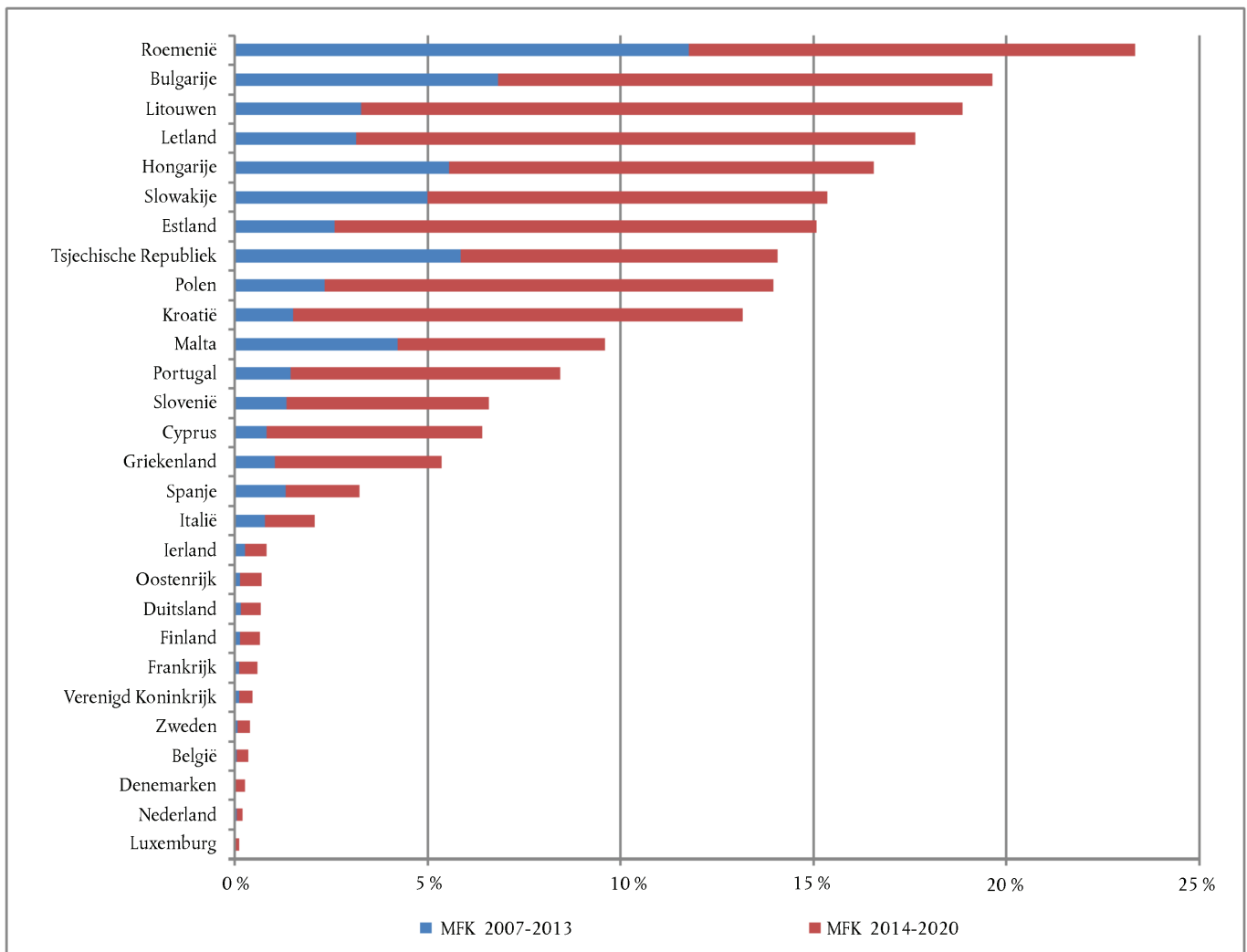
⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/task-force-better-implementation

Figuur 2.6 — Absorptie in % en totalen voor de ESI-fondsen in het MFK 2007-2013 per 31 december 2015



⁽¹⁾ Kroatië trad toe tot de EU in juli 2013. De absorptiecijfers voor Kroatië kunnen daarom niet met die van andere lidstaten worden vergeleken.

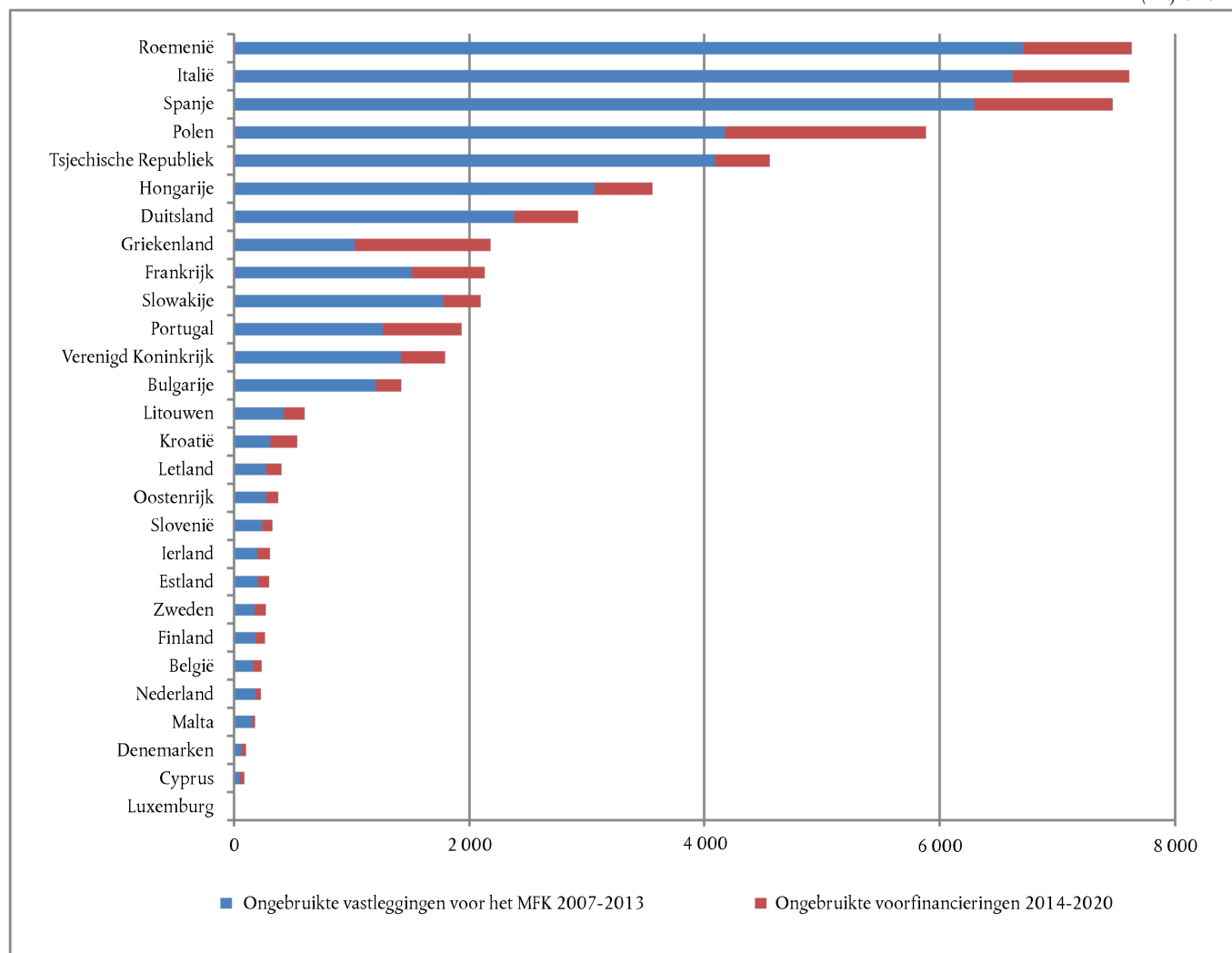
Bron: Berekening van de Europese Rekenkamer op basis van de boekhoudgegevens van de Commissie.

Figuur 2.7 — Ongebruikte vastleggingen van de ESI-fondsen op 31 december 2015, uitgedrukt als percentage van de overheidsuitgaven

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van door de Commissie verstrekte gegevens. Eurostat-gegevens over overheidsuitgaven voor 2015, april 2016.

Figuur 2.8 — ESI-fondsen 2007-2013 — Ongebruikte vastleggingen en voorfinanciering per eind 2015

(miljoen euro)



Bron: Europese Rekenkamer, op basis van door de Commissie verstrekte gegevens.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Financieringsinstrumenten maken een steeds groter deel van de begroting uit ...

2.22. Financieringsinstrumenten bestaan hoofdzakelijk uit leningen, eigenvermogensinstrumenten en garanties ⁽²⁵⁾.

Financieringsinstrumenten onder indirect beheer

2.23. Gedurende het MFK 2014-2020 hebben financieringsinstrumenten onder indirect beheer aan belang gewonnen en maken zij een steeds groter deel uit van de uitbetalingen uit de EU-begroting. De EIB-groep beheert bijna alle financieringsinstrumenten die onder indirect beheer staan. Dit omvat het Garantiefonds voor externe acties (zie **figuur 2.9**), dat 32 % uitmaakt van de totale activa die worden aangehouden in financieringsinstrumenten. Slechts enkele zeer kleine instrumenten (activa ad 74 miljoen euro) en enkele faciliteiten voor technische bijstand die vóór 2014 werden opgezet, worden door andere internationale financiële instellingen beheerd ⁽²⁶⁾. Voor het MFK 2014-2020 heeft de Commissie slechts twee delegatieovereenkomsten gesloten ⁽²⁷⁾ met organen buiten de EIB-groep.

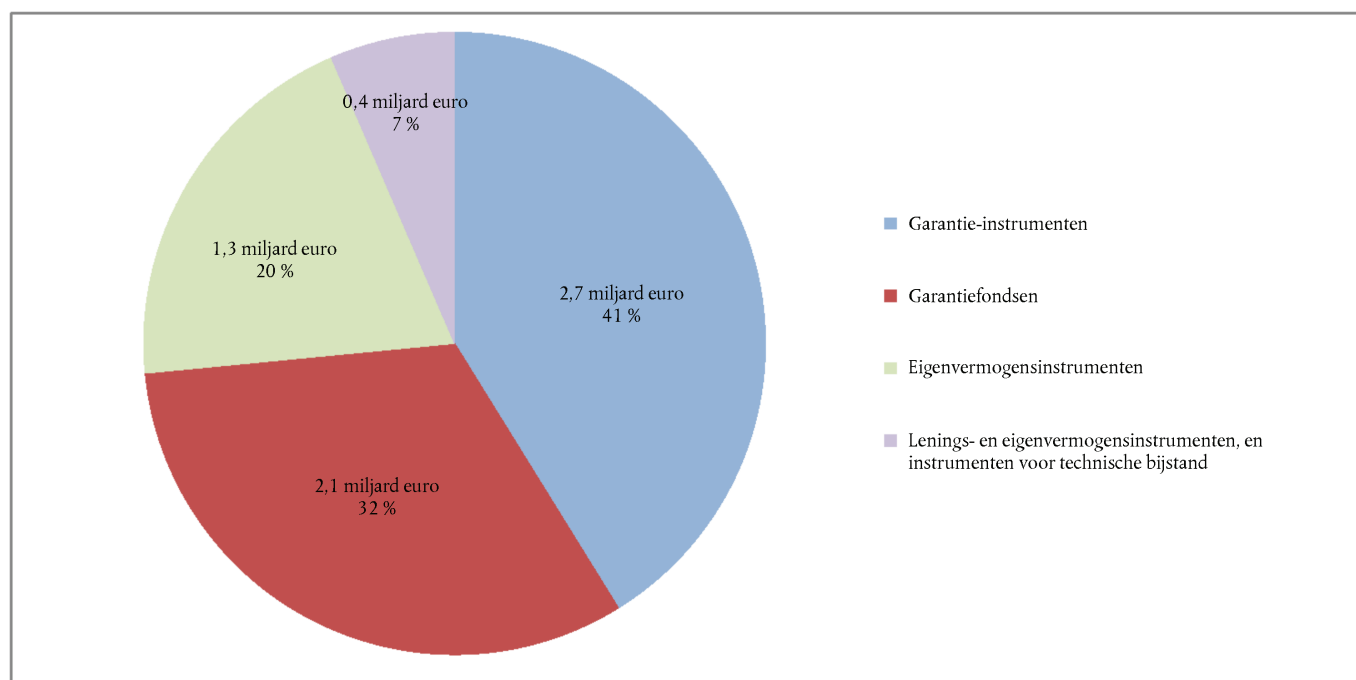
2.23. *Het Garantiefonds voor externe acties is geen financieringsinstrument in de zin van het Financieel Reglement. Het bestond al vóór het Financieel Reglement en is gebaseerd op een lex specialis, Verordening (EG, Euratom) nr. 480/2009 van de Raad van 25 mei 2009 tot instelling van een Garantiefonds.*

⁽²⁵⁾ „Financieringsinstrumenten” zijn maatregelen die „de vorm [kunnen] aannemen van investeringen in eigen vermogen of quasi-eigen vermogen, leningen, garanties, of andere risicodelende instrumenten”. Artikel 2, onder p), van het Financieel Reglement, inzake definities.

⁽²⁶⁾ De Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling, de Kreditanstalt für Wiederaufbau en de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa.

⁽²⁷⁾ Met de EBWO voor de „Armenia SME Finance Facility” (MKB-financieringsfaciliteit Armenië — 15 miljoen euro) en „Women in Business Programme in the Eastern Partnership” (programma Vrouwen in het bedrijfsleven in het oostelijk partnerschap — 5 miljoen euro) op 29 december 2015.

Figuur 2.9 — Totale activa ad 6,5 miljard euro ⁽¹⁾ per 31 december 2015 in financieringsinstrumenten onder indirect beheer per soort instrument



⁽¹⁾ Zie de tabel betreffende financieringsinstrumenten in de FSDA van de rekeningen.

Bron: Geconsolideerde jaarrekening van de Europese Unie — Begrotingsjaar 2015 (onderdeel van de FSDA betreffende financieringsinstrumenten) en compilatie van gegevens uit rapportagepakketten inzake de financieringsinstrumenten 2015.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.24. De Commissie sluit de financieringsinstrumenten uit de voorgaande MFK's ⁽²⁸⁾ af of neemt ze op in de nieuwe ⁽²⁹⁾.

2.25. In het MFK 2014-2020:

- verdubbelen de verwachte betalingen aan financieringsinstrumenten die onder indirect beheer staan bijna tot 7,4 miljard euro (MFK 2007-2013: 3,8 miljard euro);
- biedt de EU-begroting een aanvullende garantie tot 16 miljard euro voor het onlangs opgerichte EFSI (zie paragraaf 2.33);

⁽²⁸⁾ Garantiefaciliteit voor het mkb — SMEG 1998.

⁽²⁹⁾ Initiatief inzake projectobligaties (PBI) en Leninggarantie-instrument voor TEN-V-projecten (LGTT), die in 2016 zullen worden samengevoegd met het CEF-schuldinstrument.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

— worden in het EU-initiatief voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo-initiatief — oorspronkelijk bedoeld als instrument voor crisisrespons) EU-begrotingsmiddelen die beschikbaar zijn in het kader van COSME⁽³⁰⁾ en Horizon 2020 (elk 175 miljoen euro), en EFRO-Elfpo⁽³¹⁾ (8,5 miljard euro) gecombineerd met middelen van de EIB-groep⁽³²⁾.

2.26. Eind 2015 bedroegen de gecumuleerde betalingen aan de nieuwe instrumenten 1,3 miljard euro (2014: 0,7 miljard euro), zoals getoond in **figuur 2.10**. Hiervan:

- garantie-instrumenten bedragen 1,1 miljard euro (88 %) aan gecumuleerde betalingen;
- eigenvermogensinstrumenten bedragen 0,2 miljard euro (12 %) aan gecumuleerde betalingen.

⁽³⁰⁾ EU-programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen.

⁽³¹⁾ EFRO — Europees Fonds voor regionale ontwikkeling; Elfpo — Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling.

⁽³²⁾ De EIB-groep bestaat uit de Europese Investeringsbank en het Europees Investeringsfonds.

Figuur 2.10 — Financieringsinstrumenten onder indirect beheer binnen het MFK 2014-2020

(miljoen euro)

Naam van het instrument	Soort instrument	Indicatieve begroting 2014-2020	Cumulatieve vastleggingen		Cumulatieve betalingen	
			2014	2015	2014	2015
Horizon 2020 — InnovFin Leningen- en garantiedienst voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie — EIB ⁽¹⁾	Garantie	1 060	483	646	483	646
	<i>waaronder vanuit de financieringsfaciliteit voor risicodeling (RSFF) opnieuw toegewezen bestemmingsontvangsten</i>		375	430	374	395
Horizon 2020 — InnovFin Leningendienst voor onderzoek en innovatie voor kleine, middelgrote en kleine midcapondernemingen — EIF ⁽²⁾	Garantie	1 060	169	306	169	304
Horizon 2020 — InnovFin eigenvermogensfaciliteit voor onderzoek en innovatie — EIF ⁽¹⁾	Aandelen	430	0	125	0	110
CEF-schuldinstrument — EIB	Garantie	2 557	128	247	0	0
CEF-eigenvermogensinstrument	Aandelen		0	10	0	0
Eigenvermogensfaciliteit voor groei in het kader van Cosme — EIF	Kapitaal	633	52	102	33	41
Leninggarantiefaciliteit in het kader van Cosme — EIF	Garantie	686	89	238	42	131
Leninggarantiefaciliteit voor studenten („Erasmus+-programma”) — EIF	Garantie	517	28	61	0	20
Programma van de Europese Unie voor werkgelegenheid en sociale innovatie (EaSI) — EIF	Garantie	193	28	60	0	10
Garantiefaciliteit voor de culturele en creatieve sector ⁽³⁾	Garantie	123	0	0	0	0
Instrument voor de private financiering van energie efficiëntie (PF4EE) — EIB	Garantie	80	30	50	6	12
Financieringsfaciliteit voor natuurlijk kapitaal (NCFE) — EIB	Garantie	60	10	30	3	12
Totaal		7 399	1 017	1 875	735	1 286

⁽¹⁾ In aanvulling op de in de basishandeling vermelde begroting zullen bijdragen in de vorm van ontvangsten en terugbetalingen uit hoofde van de financiële instrumenten van het programma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP) en van het zevende kaderprogramma (KP7) worden toegewezen aan de financiële instrumenten van Cosme en Horizon 2020.

⁽²⁾ Met inbegrip van de EU-bijdrage in het kader van Horizon 2020 voor het initiatief voor kleine en middelgrote ondernemingen.

⁽³⁾ Tegen het einde van 2015 was de delegatieovereenkomst nog niet ondertekend.

Bron: SWD(2015) 206 final, Delegatieovereenkomsten en ABAC-workflow.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

... evenals van de balans ...

2.27. De totale activa aangehouden in financieringsinstrumenten onder indirect beheer stegen met 650 miljoen euro (11 %) ten opzichte van het voorgaande jaar (zie **figuur 2.11**). Essentiële factoren bij deze stijging waren:

- een toename van 251 miljoen euro in de investeringen in schuldbewijzen en vastrentende waardepapieren, voortvloeiend uit overschrijvingen van de EU-begroting naar trustrekeningen;
- een stijging van 177 miljoen euro in de investeringen in euro-obligaties door het Garantiefonds voor externe acties ⁽³³⁾, waarnaar 144 miljoen euro was overgeschreven vanuit de EU-begroting.

Figuur 2.11 — Totale activa van financieringsinstrumenten onder indirect beheer per soort activa

(miljard euro)



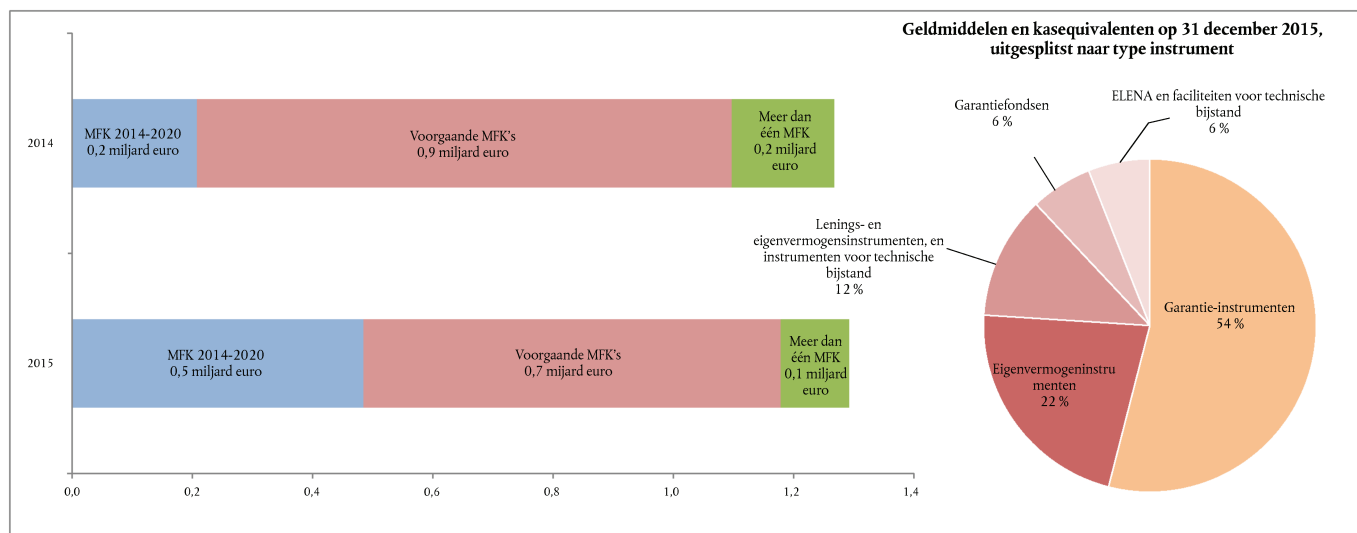
Bron: Geconsolideerde jaarrekening van de Europese Unie — Begrotingsjaren 2014 en 2015.

⁽³³⁾ De bijdragen aan het Garantiefonds beliepen aan het eind van het jaar 1,2 miljard euro, met een stijging van 144 miljoen euro in 2015. Teneinde het streefbedrag van 9 % van het uitstaande bedrag in hoofdsom van het totaal van de verplichtingen te behalen, werd een aanvullende bijdrage ad 257 miljoen euro uit de EU-begroting toegewezen in 2015, te betalen in 2016.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.28. De kasmiddelen maken 20 % van de totale activa van de financieringsinstrumenten uit, en bleven eind 2015 stabiel op het niveau van 1,3 miljard euro (2014: 1,3 miljard euro ⁽³⁴⁾) (zie **figuur 2.12**):

Figuur 2.12 — Geldmiddelen en kasequivalenten die tot de financieringsinstrumenten behoren⁽¹⁾



⁽¹⁾ Zie toelichting 2.8 bij de rekeningen 2015.

Bron: Compilatie van gegevens uit rapportagepakketten inzake de financieringsinstrumenten 2015.

⁽³⁴⁾ Zie paragraaf 2.24 van het Jaarverslag 2014.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.29. In de loop van 2015 werd 211 miljoen euro teruggestort uit de trustrekeningen van de financieringsinstrumenten die worden beheerd door de met de uitvoering belaste entiteiten: 126 miljoen euro naar de algemene begroting⁽³⁵⁾ en 85 miljoen euro als interne bestemmingsontvangsten. Hiervan:

- bestaat 134 miljoen euro uit ontvangsten en terugbetalingen;
- bestaat 59 miljoen euro uit terugstortingen in de algemene EU-begroting van ongebruikte middelen die bij de afsluiting op de trustrekeningen van financieringsinstrumenten en faciliteiten voor technische bijstand werden aangehouden, en bestaat 18 miljoen euro uit geannuleerde verrichtingen van de Europese nabuurschaps- en partnerschapsinstrumenten (ENPI).

2.30. Voor het begrotingsjaar 2015 bedragen de totale administratieve en beheersvergoeding voor financieringsinstrumenten 63 miljoen euro (2014: 50 miljoen euro). Voor de nieuwe instrumenten bedragen de gecumuleerde vergoedingen voor 2014 en 2015 72 miljoen euro (5,77 % van de totale aangehouden activa).

... en de niet-bestede bedragen in financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer blijven relatief hoog

2.31. Volgens het laatste beschikbare verslag over financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer, waarin de situatie per eind 2014 wordt beschreven⁽³⁶⁾, resteerde 6,8 miljard euro aan onbestede bedragen in deze instrumenten. Hiervan was 80 % geconcentreerd in vijf lidstaten⁽³⁷⁾. Italië (3 miljard euro) vertegenwoordigde 45 % uit van het totaal⁽³⁸⁾. Tijdens ons onderzoek van de balans vroegen wij de Commissie om een aanvullende analyse van het gebruik van deze instrumenten in Italië en Spanje per 31 december 2015. Hieruit blijkt dat op 31 december 2015 een bedrag van 1,7 miljard euro voor Italië ongebruikt bleef.

2.31. De Commissie had Italië verzocht haar uiterlijk op 31 december 2015 aanvullende informatie te bezorgen. Uit deze informatie blijkt dat 45 % van de voor Italië bestemde bedragen op 31 december 2015 nog niet was gebruikt. De ontvangen gegevens zijn gecontroleerd aan de hand van de boekingen in de boekhouding van de Commissie van 2015 en zijn toegezonden aan de Rekenkamer. Uit de analyse is gebleken dat de huidige methodologie niet moet worden gewijzigd. De tenuitvoerlegging zal evenwel opnieuw worden beoordeeld voor het boekjaar 2016.

⁽³⁵⁾ Overeenkomstig artikel 140, lid 6, van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012.

⁽³⁶⁾ De meest recente cijfers hebben betrekking op het einde van 2014 en verschijnen in het verslag van de Commissie uit september 2015 „Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006” (Samenvatting van gegevens over de geboekte vooruitgang bij de financiering en tenuitvoerlegging van financieringsinstrumenten, gerapporteerd door de beheersautoriteiten, overeenkomstig artikel 67, lid 2, onder j), van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad).

⁽³⁷⁾ Zie de paragrafen 6.41 en 6.42 en de paragrafen 29-45 van Speciaal verslag nr. 19/2016 (Uitvoering van de EU-begroting via financieringsinstrumenten — Lessen die uit de programmeringsperiode 2007-2013 moeten worden getrokken).

⁽³⁸⁾ Het resterend bedrag was toe te schrijven aan Griekenland: 0,9 miljard euro (13 %), het Verenigd Koninkrijk: 0,5 miljard euro (7 %), Duitsland: 0,3 miljard euro (4 %), en andere lidstaten: 1,2 miljard euro (18 %).

De eerste verrichtingen werden geboekt voor het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) ...

2.32. De Commissie (die de EU vertegenwoordigde) en de EIB ondertekenden de EFSI-overeenkomst op 22 juli 2015. EFSI maakt deel uit van het investeringsplan voor Europa, dat in 2014 door de voorzitter van de Europese Commissie werd aangekondigd. Het heeft tot doel, investeringen op terreinen als infrastructuur, onderwijs, onderzoek en innovatie, alsmede risicofinanciering voor kleine ondernemingen te ondersteunen.

2.33. De EU verstrekt een begrotingsgarantie tot 16 miljard euro (waarvan 8 miljard euro tussen 2016 en 2022 geleidelijk wordt overgeheveld naar een specifiek fonds) en de EIB draagt 5 miljard euro uit haar eigen middelen bij aan een risicoreserve. De Commissie en de EIB verwachten dat dit de EIB-/EIF-financiering tot een bedrag van 61 miljard euro zal ondersteunen, met het doel 315 miljard euro aan investeringen aan te trekken.

2.34. De EU garandeert verrichtingen in het kader van het venster „infrastructuur en innovatie” (Infrastructure and Innovation Window, IIW), dat wordt uitgevoerd door de EIB, en van het venster „kleine en middelgrote ondernemingen” (Small and medium-sized enterprises Window, SMEW), dat wordt uitgevoerd door het EIF. Elk hiervan heeft een schuldportefeuille (EU-garantie van 11 miljard euro voor het IIW en 1 250 miljoen euro voor het SMEW) en een aandelenportefeuille (EU-garantie van 2 500 miljoen euro voor het IIW en 1 250 miljoen euro voor het SMEW).

2.35. De Commissie zal middelen overschrijven van de garantie naar de EIB zodra het verzoek van de EIB is ontvangen. Om dergelijke vorderingen te honoreren, heeft de Commissie een garantiefonds opgezet (EFSI-garantiefonds)⁽³⁹⁾. Uit de EU-begroting zal dit fonds gedurende de periode tot 2020 worden gefinancierd door de geplande uitgaven aan de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF) met 2,8 miljard euro te verlagen, en de uitgaven aan Horizon 2020 met 2,2 miljard euro⁽⁴⁰⁾, en door 3 miljard euro uit niet-toegewezen marge-sonder van het uitgavenmaximum van het MFK te gebruiken. In december 2015 deed de Commissie vastleggingen ad 1,4 miljard euro⁽⁴¹⁾ voor betalingen aan het fonds. Zij verrichtte in 2015 geen betalingen.

2.35. *De middelen zullen indien nodig worden overgemaakt aan de EIB om de garantieverzoeken te honoreren overeenkomstig de EFSI-verordening en volgens de in de EFSI-overeenkomst vastgestelde voorwaarden.*

⁽³⁹⁾ Artikel 12, lid 1, van Verordening (EU) 2015/1017.

⁽⁴⁰⁾ In bijlage I van de EFSI-verordening wordt de financiële toewijzing voor H2020 en de CEF-programma's gewijzigd.

⁽⁴¹⁾ Dit bedrag werd herschikt van de begrotingsonderdelen CEF (790 miljoen euro), H2020 (70 miljoen euro) en ITER (490 miljoen euro).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.36. De EIB ondertekende acht verrichtingen betreffende de IIW-schuldportefeuille (totaalbedrag 1 092,7 miljoen euro), waarvan zij 193,8 miljoen euro uitbetaalde in 2015. De EIB ondertekende twee verrichtingen betreffende de IIW-aandelenportefeuille (totaalbedrag 125 miljoen euro in 2015), waarvan de helft wordt gegarandeerd door de EU. Van de door de EU-garantie gedekte bedragen betaalde de EIB slechts 7,6 miljoen euro uit in 2015. De totale EU-garantie op uitbetaalde bedragen uit, en opgelopen rente over deze portefeuille bedroeg aan het eind van het jaar 202 miljoen euro ⁽⁴²⁾.

2.37. Voor het kmo-venster maakte het EIF gedurende 2015 uitsluitend gebruik van de EU-garantie om verrichtingen in het kader van bestaande financieringsinstrumenten ten behoeve van het mkb ⁽⁴³⁾ te garanderen.

... terwijl de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF) met vertraging van start ging

2.38. De Commissie en de EIB ondertekenden de overeenkomst inzake het CEF-schuldinstrument op 22 juli 2015, de dag waarop zij ook de EFSI-overeenkomst ondertekenden. De samenvoeging van de LGTT- en de PBI-portefeuille werd uitgesteld tot 2016. De Commissie betaalde in 2015 geen bijdrage aan het instrument en de EIB ondertekende geen verrichtingen.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De conclusies voor 2015

2.39. De wildgroei aan financiële mechanismen die niet rechtstreeks uit de EU-begroting worden gefinancierd, noch worden gecontroleerd door de Rekenkamer, vormt een risico voor zowel de verantwoording als de coördinatie van EU-beleid en -operaties (zie de paragraaf 2.4).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.36. *De uitbetalingen nemen geleidelijk aan toe naarmate de portefeuille van verrichtingen wordt opgebouwd. De EFSI-portefeuille wordt momenteel uitgebreid en zal naar verwachting aanzienlijk in omvang toenemen tegen eind 2016.*

⁽⁴²⁾ Zie toelichting 5.2.1 op blz. 75 van de rekeningen.

⁽⁴³⁾ 55 miljoen euro voor de InnovFin SMEG en 39 miljoen euro voor Cosme LGF-verrichtingen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.40. De Commissie deed in 2015 een hoog niveau aan vastleggingen, deels ten laste van uit 2014 overgedragen kredieten. Niet-afgewikkelde vastleggingen werden weer even hoog als voorheen (zie de paragrafen 2.5-2.9). De uit toekomstige begrotingen te financieren bedragen stegen tot 339 miljard euro. De Commissie heeft geen kasstroomraming opgesteld die de komende zeven tot tien jaar bestrijkt (paragraaf 2.10). Een dergelijke raming zou belanghebbenden in staat stellen om te anticiperen op toekomstige betalingsverplichtingen en begrotingsprioriteiten, en om op constructieve wijze vooruit te plannen.

2.41. Het bedrag aan kostendeclaraties die gedurende 2015 voor cohesie werden ingediend, daalde. Dit leidde tot een daling in kostendeclaraties waarvoor nog moest worden betaald, maar het niveau van verrichte betalingen daalde er niet door (zie de paragrafen 2.14 en 2.15).

2.42. Blijvend lang tijdsverloop tussen oorspronkelijke vastleggingen en definitieve goedkeuring van uitgaven betekent dat uitgavenpatronen slechts in langzaam tempo de veranderende begrotingsprioriteiten volgen, en dat het risico toeneemt dat documentatie bij de afsluiting niet beschikbaar is (zie de paragrafen 2.16 en 2.17).

2.43. Niet-afgewikkelde vastleggingen (samen met niet-afgewikkelde voorfinanciering) in ESI-fondsen voor het MFK 2007-2013 blijven voor sommige lidstaten hoog en liggen vaak hoger dan 15 % van de overheidsuitgaven (paragrafen 2.19-2.21).

2.44. Steeds hogere bedragen worden aangehouden in financieringsinstrumenten onder indirect beheer; voor het beheer daarvan blijft de voorkeur uitgaan naar de EIB-groep als financiële instelling (paragraaf 2.23).

2.45. De ongebruikte bedragen van de financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer blijven hoog en zijn bij enkele lidstaten geconcentreerd (paragraaf 2.31).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.40. *Het MFK is het instrument dat op middellange tot lange termijn de stabiliteit en voorspelbaarheid van de toekomstige betalingsverplichtingen en begrotingsprioriteiten garandeert.*

Daarom zijn langetermijnramingen enkel mogelijk met inachtneming van de bestaande financiële kaders. De betalingsgevolgen van nog niet overeengekomen toekomstige financiële kaders kunnen niet nauwkeurig worden voorspeld.

De raming voor de periode na 2020 zal in 2017 worden bekendgemaakt (zoals bepaald in punt 9 van het Interinstitutioneel Akkoord betreffende de begrotingsdiscipline, de samenwerking in begrotingszaken en een goed financieel beheer) en zal integraal deel uitmaken van de voorstellen van de Commissie voor het MFK na 2020 (in te dienen vóór 1 januari 2018 zoals bepaald in artikel 25 van de MFK-verordening).

De Commissie heeft zich er reeds toe verbonden (in het kader van de tussentijdse herziening van het financieel kader) een tussentijdse betalingsprognose bekend te maken, waarin de houdbaarheid van de betalingsmaxima en de evolutie van de nog uitstaande verplichtingen en annuleringen tot 2020 zullen worden geanalyseerd.

2.42. *Het tijdsverloop tussen vastleggingen en betalingen weerspiegelt niets meer dan de duur van lopende projecten. In sommige gevallen gaat het om grote infrastructuurprojecten in de Unie of om projecten in vrij complexe derde landen, waarbij een gemiddelde vertraging van 2,4 jaar niet als zeer uitzonderlijk moet worden beschouwd. Het rechtskader bepaalt dat de begunstigden de betrokken documentatie gedurende een bepaalde periode na de afsluiting moeten bewaren.*

2.45. *Zie het antwoord op paragraaf 2.31.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.46. De oprichting van het EFSI was van invloed op de start van het CEF-programma. Hoewel het de veronderstellingen beïnvloedt die de Commissie maakte in haar beoordeling vooraf van het gebruik van financieringsinstrumenten in het kader van het CEF, werd dit niet opnieuw beoordeeld. Het EFSI zal ook impact hebben op de gebruikmaking van sommige andere financieringsinstrumenten (zie de paragrafen 2.32-2.38).

Aanbevelingen

2.47. We doen de volgende aanbevelingen:

- **Aanbeveling 1:** de Commissie dient iets te ondernemen om de niet-afgewikkelde vastleggingen te verlagen door bijvoorbeeld snellere vrijmaking van middelen, waar dit passend is, snellere afsluiting van de programma's van 2007-2013, waar dit passend is, een breder gebruik van nettocorrecties op het gebied van cohesie, het beperken van door fiduciairs aangehouden kasmiddelen en het opstellen van betalingsplannen en prognoses op gebieden waar sprake is van aanzienlijke vastleggingen en andere verplichtingen (zie de paragrafen 2.5-2.9, 2.19 en 2.28);
- **Aanbeveling 2:** de Commissie dient een jaarlijks bijgewerkte kasstroomraming voor een periode van zeven tot tien jaar op te stellen en te publiceren waarin begrotingsplafonds, betalingsbehoeften, capaciteitsbeperkingen en de mogelijke annulering van vastleggingen worden meegenomen (paragraaf 2.10);

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.46. *De goedkeuring van het EFSI heeft geen gevolgen gehad voor de algemene doelstellingen van de CEF, maar zorgde voor een extra mechanisme voor financiële bijstand van de EU aan onder meer infrastructuurprojecten, met name door financiering met vreemd vermogen. Met het oog op de lancering van het EFSI heeft de stuurgroep van het CEF-schuldinstrument tijdens zijn eerste vergadering de basisprincipes voor de verstrekking van de CEF- en EFSI-steun vastgelegd om de complementariteit ervan te verbeteren. Bovendien is een addendum op de CEF-beoordeling vooraf in voorbereiding om rekening te houden met i) de meest recente analyse van de mogelijkheid om in de CEF-sectoren een CEF-eigenvermogensinstrument te lanceren, en ii) de marktontwikkelingen na de lancering van het EFSI. Dit addendum moet worden gezien als een aanvulling op de vorige beoordeling vooraf en niet als een herziening. In de tussentijdse evaluatie van de CEF zal worden geëvalueerd in welke mate het CEF-schuldinstrument coherent is met andere EU-initiatieven, zoals het EFSI.*

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Alle maatregelen die de Commissie ten aanzien van de lidstaten neemt, zoals inspanningen om de niet-afgewikkelde vastleggingen af te bouwen en op grotere schaal gebruik te maken van nettocorrecties op het gebied van cohesie, moeten uiteraard in overeenstemming met de regelgeving zijn.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De raming voor de periode na 2020 zal in 2017 worden bekendgemaakt (als bepaald in punt 9 van het Interinstitutioneel Akkoord betreffende de begrotingsdiscipline, de samenwerking in begrotingszaken en een goed financieel beheer) en zal integraal deel uitmaken van de voorstellen van de Commissie voor het MFK na 2020 (in te dienen vóór 1 januari 2018 als bepaald in artikel 25 van de MFK-verordening).

Bovendien zal de Commissie in het kader van de tussentijdse herziening van het MFK een tussentijdse betalingsprognose bekendmaken, waarin de houdbaarheid van de huidige betalingsmaxima tot het einde van het huidige MFK wordt beoordeeld.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 3:** de Commissie dient in haar financieel en begrotingsbeheer rekening te houden met de capaciteitsbeperkingen in bepaalde lidstaten teneinde te waarborgen dat de middelen doelmatig worden besteed (zie de paragrafen 2.19-2.21);

- **Aanbeveling 4:** de Commissie dient ongebruikte kassaldi in financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer terug te vorderen (zie paragraaf 2.31) evenals de resterende ongebruikte middelen in financieringsinstrumenten onder indirect beheer van voorgaande MFK's waarvoor de subsidiabiliteitsperiode is verstreken⁽⁴⁴⁾;

- **Aanbeveling 5:** de Commissie dient de voorafgaande beoordeling voor het CEF-schuldinstrument te herbeoordelen in het licht van de oprichting van het EFSI, en na te gaan welke impact het EFSI heeft gehad op andere programma's en financieringsinstrumenten van de EU.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling binnen het kader van het MFK en de relevante wetgeving.

De Commissie heeft reeds een taskforce inzake betere tenuitvoerlegging opgericht om de tenuitvoerlegging van de ESI-fondsen in bepaalde lidstaten te verbeteren en tegelijkertijd de volledige inachtneming van de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven te waarborgen (zie het antwoord van de Commissie op opmerkingen 2.19 en 2.20). De Commissie wil ervoor zorgen dat de werkzaamheden van de taskforce maximaal worden benut en zal de nadruk leggen op een proactieve en doelgerichte benadering van de lidstaten om de uitvoering van de financiering in het kader van het cohesiebeleid in 2014-2020 te ondersteunen.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Voor de financieringsinstrumenten onder indirect beheer heeft de Commissie in november 2015 samen met het EIF een procedure gefinaliseerd voor de teruggave en vrijmaking van EU-middelen, waaronder de overdracht van GIF-inkomsten en terugbetalingen aan H2020 en Cosme, en deze wordt momenteel ten uitvoer gelegd. Deze procedure zal vergezeld gaan van controlebezoeken aan het EIF.

Wat de financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer betreft, zullen ongebruikte middelen bij afsluiting in mindering wordt gebracht overeenkomstig de wettelijke bepalingen voor programma's onder gedeeld beheer.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

In de tussentijdse evaluatie van de CEF zal worden geëvalueerd in welke mate het CEF-schuldinstrument coherent is met andere EU-initiatieven, zoals het EFSI.

Er is een addendum op de CEF-beoordeling vooraf in voorbereiding om rekening te houden met i) de meest recente analyse van de mogelijkheid om in de CEF-sectoren een CEF-eigenvermogensinstrument te lanceren, en ii) de marktontwikkelingen na de lancering van het EFSI. Dit addendum moet worden gezien als een aanvulling op de vorige beoordeling vooraf en niet als een herziening.

Aan de additionaliteit van de CEF-financieringsinstrumenten voor het EFSI ligt het principe ten grondslag dat CEF-financiering gericht is op innovatieve, demonstratie- en proefprojecten die kunnen worden gefinancierd volgens de desbetreffende voorschriften in de CEF-sectoren, terwijl de EFSI-steun een groter toepassingsgebied en bredere subsidiabiliteitscriteria heeft.

⁽⁴⁴⁾ Zie de paragrafen 6.46-6.52 van ons Jaarverslag 2014.

HOOFDSTUK 3

Resultaten behalen met de EU-begroting

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	3.1-3.5
Deel 1 — Horizon 2020 (2014-2020)	3.6-3.59
Afdeling 1 — Met de koppelingen tussen Europa 2020, de nieuwe prioriteiten van de Commissie en Horizon 2020 wordt prestatiegerichtheid niet altijd vergemakkelijkt en deze moeten worden verduidelijkt.	3.7-3.21
Afdeling 2 — Synergieën en complementariteit tussen de ESI-fondsen en nationale programma's	3.22-3.23
Afdeling 3 — Prestatiegerichtheid wordt niet op consistente wijze aangejaagd door de mechanismen van Horizon 2020	3.24-3.59
Deel 2 — Planning en rapportage van prestaties op het niveau van de directoraten-generaal: de groep „Natuurlijke hulpbronnen”	3.60-3.65
Deel 3 — Resultaten van de door de Rekenkamer uitgevoerde doelmatigheidscontrole	3.66-3.85
Speciale verslagen uit 2015 en andere output met betrekking tot prestaties	3.66-3.77
De follow-up van aanbevelingen in speciale verslagen	3.78-3.85
Conclusies en aanbevelingen	3.86-3.95
Conclusies	3.86-3.93
Aanbevelingen	3.94-3.95
Bijlage 3.1 — Door de Europese Rekenkamer in 2015 vastgestelde speciale verslagen	
Bijlage 3.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor prestatie-aspecten	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

3.1. Prestaties vormen het onderwerp van dit hoofdstuk (zie **figuur 3.1**). Dit sluit aan op het thema, dat sinds 2010 onderdeel uitmaakt van onze jaarverslagen en in het kader waarvan wij een hoofdstuk opnemen waarin de verschillende aspecten worden beoordeeld van de systemen die de Commissie heeft ingesteld om ervoor te zorgen dat de EU-middelen niet alleen in overeenstemming met de desbetreffende wetgeving, maar ook goed worden besteed.

3.2. Sinds 2010 hebben wij de zelfevaluatie door de Commissie van haar prestaties onderzocht zoals die is weergegeven in de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) van een selectie van de directeuren-generaal van de Commissie, waarbij ook enkele van de onderwerpen zijn onderzocht die zijn uitgewerkt in de speciale verslagen over doelmatigheidscontroles van dat jaar. Andere door ons onderzochte elementen van prestaties zijn de beheersplannen van de geselecteerde directo-raten-generaal (DG's) en de rapportages van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, met inbegrip van de eerste edities van de evaluatieverslagen van de Commissie ⁽¹⁾.

Figuur 3.1 — Prestaties in de EU

De prestaties in de EU worden beoordeeld aan de hand van de beginselen van goed financieel beheer (zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid) ⁽²⁾, en omvatten:

- a) input — de financiële, personele, materiële, organisatorische en regulerende middelen die nodig zijn voor de uitvoering van het programma;
- b) output — de producten van het programma;
- c) resultaten — de onmiddellijke effecten van het programma voor de rechtstreekse doelgroep of ontvangers;
- d) impact — maatschappelijke veranderingen op de lange termijn die op zijn minst gedeeltelijk te danken zijn aan het EU-optreden.

⁽¹⁾ Vereist volgens artikel 318 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

⁽²⁾ Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, artikel 27, ingetrokken bij Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1), artikel 30 (in werking getreden op 1 januari 2013).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.3. In het overeenkomstige hoofdstuk van het jaarverslag van vorig jaar hebben we vooral gekeken naar de langetermijnstrategie van de EU, Europa 2020. Met betrekking tot de strategie onderzochten wij de monitoring en verslaglegging op hoog niveau door de EU, en, voor de Europese structuur- en investeringsfondsen⁽³⁾ (de ESI-fondsen), op welke wijze de strategie doorwerkt in de partnerschapsovereenkomsten en de financieringsprogramma's die zijn overeengekomen tussen de Commissie en de lidstaten. Dit jaar bouwen wij voort op dit thema en richten wij ons onderzoek op de prestaties van de Commissie via Horizon 2020, het programma voor onderzoek en innovatie van de Commissie en, zoals hierna wordt uiteengezet, een forse post op de EU-begroting.

3.4. Het hoofdstuk bestaat daarom uit drie delen. Horizon 2020 vormt het onderwerp van het eerste deel. De overige twee delen betreffen onderwerpen die wij in voorgaande jaren hebben onderzocht: de mate waarin prestaties zijn opgenomen in de belangrijkste jaarplanning, de rapportagedocumenten die zijn opgesteld door de directeuren-generaal van de Commissie en enkele van de hoofdthema's die voortkomen uit onze speciale verslagen van 2015, waaronder de follow-up van een steekproef van aanbevelingen uit voorgaande speciale verslagen en, voor het eerst, de antwoorden van de lidstaten op een enquête die wij hebben verricht over de follow-up van onze aanbevelingen.

3.5. In het Jaarverslag 2014 hebben wij op basis van informatie van de Commissie gerapporteerd dat de tussentijdse evaluatie van Europa 2020, die in maart 2015 beschikbaar had moeten zijn voor de Raad, was uitgesteld tot begin 2016⁽⁴⁾. Met ingang van juni 2016 heeft de Commissie ons laten weten dat de tussentijdse evaluatie was afgerond en dat er nu geen formeel slotdocument van de tussentijdse evaluatie zou komen. Bijgevolg zijn wij niet in staat in dit hoofdstuk verslag uit te brengen over de wijze waarop het evaluatieproces is uitgevoerd. Wij kunnen in toekomstige verslagen echter op deze kwestie terugkomen.

⁽³⁾ De ESI-fondsen omvatten het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij.

⁽⁴⁾ Jaarverslag 2014, paragraaf 3.29.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

DEEL 1 — HORIZON 2020 (2014-2020)

3.6. Onze analyse van Horizon 2020 bestaat uit drie elementen. Eerst bepalen wij de belangrijkste kenmerken van het programma en onderzoeken wij het strategisch kader waarin het actief is, met name de verbanden ervan met andere EU-strategieën. Het tweede element heeft betrekking op de voordelen en mogelijke risico's van het samenbrengen van onderzoeks- en innovatieactiviteiten. Tot slot hebben wij geanalyseerd in welke mate de nadruk binnen Horizon 2020 op prestaties ligt.

Afdeling 1 — Met de koppelingen tussen Europa 2020, de nieuwe prioriteiten van de Commissie en Horizon 2020 wordt prestatiegerichtheid niet altijd vergemakkelijkt en deze moeten worden verduidelijkt.*Europa 2020 en Horizon 2020*

3.7. Europa 2020 is de tienjarige banen- en groeistrategie van de Europese Unie. Deze ging in 2010 van start en moest de voorwaarden scheppen voor slimme, duurzame en inclusieve groei. De verantwoordelijkheid voor het verwezenlijken van de Europa 2020-strategie wordt gedeeld tussen de EU en haar 28 lidstaten. Derhalve zijn de vijf kerndoelen⁽⁵⁾ van de strategie in iedere lidstaat gekoppeld aan een nationaal streefdoel, waarin de verschillende omstandigheden van elk land tot uitdrukking komen.

⁽⁵⁾ De vijf kerndoelen zijn: 1. Werkgelegenheid (75 % van de burgers tussen 20 en 64 jaar oud moet een baan hebben); 2. Onderzoek en Ontwikkeling (O&O) (3 % van het EU-bbp zal worden geïnvesteerd in O&O); 3. Klimaatverandering en energieduurzaamheid (de broeikasgasemissies met 20 % of zelfs met 30 %, als de omstandigheden ernaar zijn, verminderen ten opzichte van 1990, 20 % van de energie uit hernieuwbare energiebronnen halen en de energie-efficiëntie met 20 % verbeteren); 4. Onderwijs (het percentage voortijdige schoolverlaters terugdringen tot minder dan 10 % en ten minste 40 % van de mensen in de leeftijdsgroep 30-34 jaar moet tertiair onderwijs afronden); 5. De bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (het aantal mensen dat zich in een situatie van armoede of sociale uitsluiting bevindt of dreigt daarin terecht te komen, met ten minste 20 miljoen verminderen).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.8. Horizon 2020 beschikt voor de periode 2014-2020 over een budget van ongeveer 75 miljard euro. Het is het programma van de EU ter ondersteuning van onderzoek en innovatie, met als algemene doelstelling „bij te dragen tot de opbouw van een samenleving en een economie die berusten op kennis en innovatie in de gehele Unie”⁽⁶⁾. Het ondersteunt de Europa 2020-strategie en de doelstelling van de EU om een Europese onderzoeksruimte (EOR)⁽⁷⁾ te creëren. Het combineert voorheen afzonderlijke uitgavenprogramma's voor onderzoek en innovatie⁽⁸⁾.

3.9. De middelen worden hoofdzakelijk geleverd in de vorm van subsidies, hoewel de toegang tot andere vormen van financiering, zoals financiële instrumenten, eveneens beschikbaar is. De Commissie beheert de meeste uitgaven in het kader van Horizon 2020 ofwel zelf, ofwel door middel van agent-schappen en andere organen. De begunstigden van Horizon 2020 zijn particulieren, teams, universiteiten, onderzoeksinstituten, het mkb en grotere ondernemingen van binnen en buiten de EU. Veel gefinancierde projecten worden in samenwerking uitgevoerd.

⁽⁶⁾ De rechtsgrond voor Horizon 2020 bestaat op een aantal niveaus. Artikel 182 VWEU voorziet in een meerjarig kaderprogramma voor onderzoek en specifieke programma's als instrumenten van het EU-onderzoeks- en ontwikkelingsbeleid. Verordening (EU) nr. 1291/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van Horizon 2020 — Het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014-2020) en tot intrekking van Besluit nr. 1982/2006/EG (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 104) stelt de algemene en specifieke doelstellingen van Horizon 2020 vast, stelt prioriteiten en de grote lijnen van activiteiten vast, alsmede de totale financiële bedragen. Besluit 2013/743/EU van de Raad van 3 december 2013 tot vaststelling van het specifieke programma tot uitvoering van Horizon 2020 — Het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014-2020) en tot intrekking van de Besluiten 2006/971/EG, 2006/972/EG, 2006/973/EG, 2006/974/EG en 2006/975/EG (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 965) stelt specifieke doelstellingen en de grote lijnen van activiteiten vast. Verordening (EU) nr. 1290/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van de regels voor de deelname aan acties en de verspreiding van resultaten in het kader van „Horizon 2020 — Het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014-2020)” en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1906/2006 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 81) preciseert gunningsprocedures, financieringsregels en de verspreiding van de resultaten.

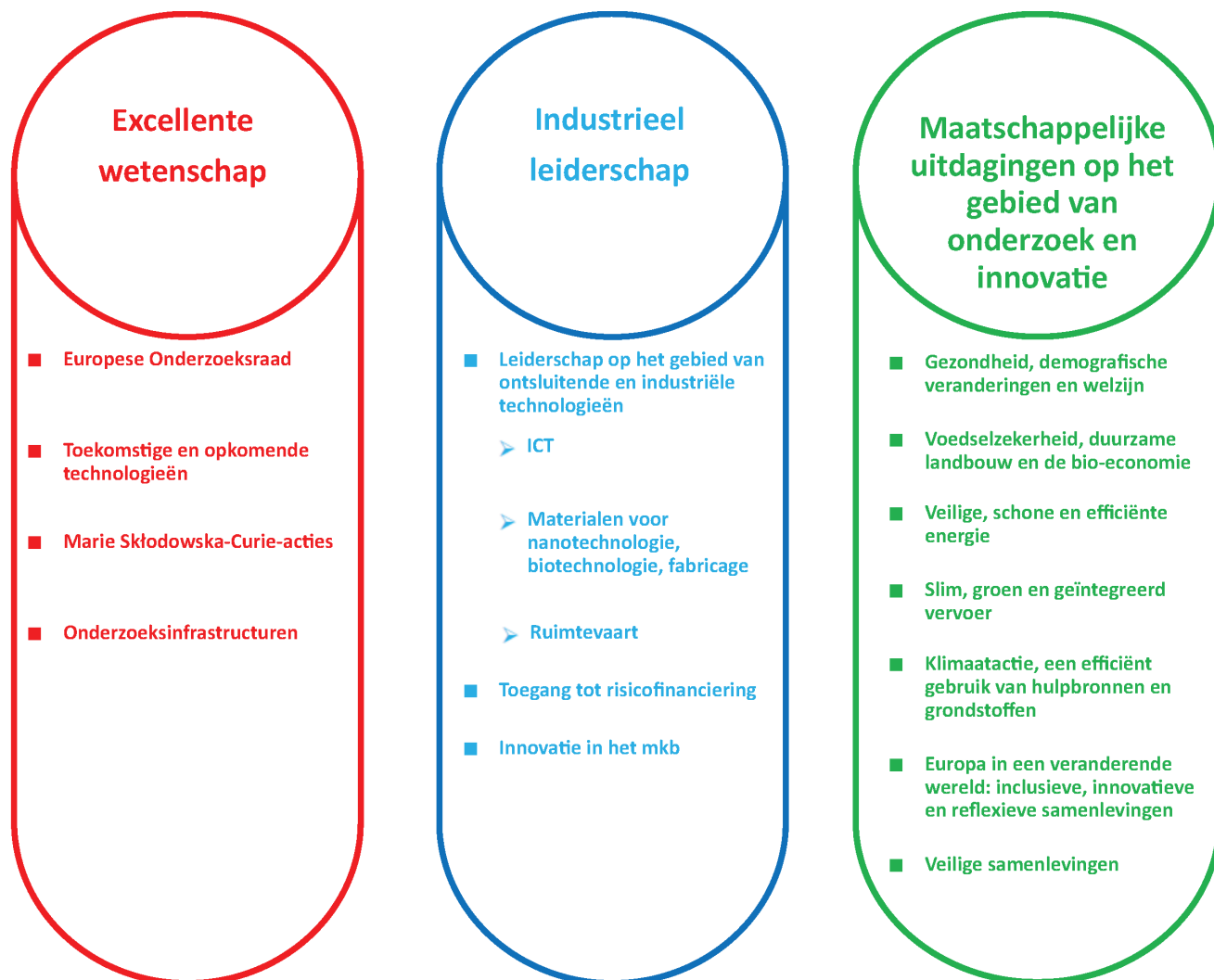
⁽⁷⁾ Artikel 179 VWEU.

⁽⁸⁾ Naast het voormalige kaderprogramma 7 (KP7), het programma voor onderzoek en opleiding van Euratom en bepaalde activiteiten van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC), de interne wetenschappelijke dienst van de Commissie, die reeds waren gecombineerd, omvat het ook innovatieaspecten van het programma voor concurrentievermogen en innovatie en de EU-bijdrage tot het Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.10. **Figuur 3.2** toont de structuur van Horizon 2020. De algemene doelstelling wordt vertaald naar drie prioriteiten (1. Excellente wetenschap, 2. Industrieel leiderschap, en 3. Maatschappelijke uitdagingen). Deze prioriteiten worden nagestreefd door middel van 14 „specifieke doelstellingen”, aangevuld met de grote lijnen van de activiteiten die zorgen voor de wetenschappelijke en technologische inhoud. De algemene doelstelling wordt ook nagestreefd door middel van twee specifieke doelstellingen („excellentie verspreiden en deelname verbreden” en „wetenschap met en voor de samenleving”), terwijl twee andere organisaties, het JRC en het EIT ook bijdragen tot de algemene doelstellingen en prioriteiten van hun eigen specifieke doelstellingen. Horizon 2020 omvat ook aanvullende onderzoeksmaatregelen, zoals het „sneltraject voor innovatie” ter bevordering van innovatie-activiteiten die dicht bij de markt staan.

Figuur 3.2 — De structuur van Horizon 2020



Specifieke doelstellingen: Excellentie verspreiden en deelname verbreden
Wetenschap met en voor de samenleving

Onafhankelijke EU-instantie: EIT
De dienst van de Commissie voor wetenschap en kennis: JRC

Maatregel: Sneltraject voor innovatie

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Er bestaan verbanden op hoog niveau tussen Horizon 2020 en de Europa 2020-strategie, maar deze moeten worden versterkt om ervoor te zorgen dat zij een grotere prestatiegerichtheid vergemakkelijken

3.11. In het kader van de wetgeving kent Horizon 2020 drie prestatie-indicatoren voor het beoordelen van vooruitgang in de richting van de algemene doelstelling ervan:

- a) de indicator inzake onderzoeks- en ontwikkelingsintensiteit, op grond waarvan investeringen in 2020 ten minste 3 % van het bbp moeten vertegenwoordigen — die overeenkomt met een van de vijf kerndoelen van de Europa 2020-strategie;
- b) een outputindicator voor innovatie;
- c) het aandeel van onderzoekers in de actieve bevolking⁽⁹⁾. Deze indicator houdt niet rechtstreeks verband met de kerndoelen van de Europa 2020-strategie.

3.12. De 3%-indicator meet de inzet van middelen voor onderzoek en ontwikkeling. Het is niet ontworpen voor het meten van output, resultaten of impact. Bij Horizon 2020 wordt voor het eerst de verplichting opgenomen in de wetgeving dat particuliere investeringen (in tegenstelling tot openbare) in onderzoek en ontwikkeling twee derde van het totaal moeten vertegenwoordigen⁽¹⁰⁾. In het licht van deze doelstellingen lag het totaal van dergelijke investeringen in 2014 in heel Europa iets hoger dan 2 % van het bbp, waarbij de particuliere sector goed was voor ongeveer 64 % daarvan. Vergelijkbare cijfers waren 2,8 % voor de VS in 2012, 3,5 % in Japan en 4,2 % in Zuid-Korea (voor beide landen in 2013).

3.12. *De O&O-intensiteitsindicator van 3 % meet weliswaar de input van middelen in onderzoek en ontwikkeling, maar hij geeft ook aan hoe doeltreffend de genomen beleidsmaatregelen zijn bij de bevordering van het ontstaan van een wetenschappelijke basis van topkwaliteit in de lidstaten en bij de totstandbrenging van betere randvoorwaarden voor onderzoek en innovatie in de particuliere sector.*

⁽⁹⁾ Bijlage I van Verordening (EU) nr. 1291/2013.

⁽¹⁰⁾ Overweging 3 van Verordening (EU) nr. 1291/2013. In maart 2002 heeft de Europese Raad van Barcelona de doelstelling vastgesteld om de gemiddelde investeringen in onderzoek te verhogen van 1,9 % van het bbp tot 3 % van het bbp, waarvan twee derde gefinancierd moet worden door de particuliere sector.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.13. De Horizon 2020-uitgaven leveren een betrekkelijk kleine bijdrage aan het streefcijfer. Er werd altijd verwacht dat de lidstaten het leeuwendeel van de middelen op dit gebied zouden verschaffen. In 2014, het eerste uitvoeringsjaar, vertegenwoordigden de Horizon 2020-uitgaven van de EU-instellingen iets minder dan 10 % van de totale overheidsbegrotingen voor O&O. In het vorige jaarverslag merkten wij op dat het behalen van alle nationale streefdoelen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling tegen 2020 zou leiden tot een totale investering van 2,6 % van het bbp, iets minder dan het streefdoel van 3,0 %⁽¹¹⁾.

3.14. De tweede prestatie-indicator van Horizon 2020, voor innovatie, is een samengestelde outputindicator. Deze werd oorspronkelijk ontwikkeld voor het Europa 2020-vlaggenschip-initiatief „Innovatie-Unie”⁽¹²⁾. Hij verzamelt informatie over vier elementen: octrooien, werkgelegenheid in kennisintensieve activiteiten, het concurrentievermogen van kennisintensieve goederen en diensten, en werkgelegenheid in snelgroeiende ondernemingen in innovatieve sectoren. De onderzoeksgroep voor samengestelde indicatoren (gefinancierd door de EU) heeft erop gewezen dat er voor- en nadelen aan dergelijke indicatoren zijn verbonden, die zijn gebaseerd op subindicatoren zonder betekenisvolle gemeenschappelijke meeteenheid en zonder duidelijke wegingsmethode. Er bestaat met name een risico, hoewel zij het totaalbeeld illustreren, dat zij op zichzelf genomen tot simplistische beleidsconclusies leiden; zij zouden daarom in combinatie met de subindicatoren gebruikt moeten worden. De Commissie heeft in maart 2016 gerapporteerd over deze indicator en de subindicatoren⁽¹³⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.13. Op het gebied van zowel onderzoek als Horizon 2020 worden inspanningen geleverd om de investeringen van de lidstaten in onderzoek en innovatie te coördineren en te stimuleren, alsook om randvoorwaarden te creëren waardoor innovatie in de particuliere sector tot bloei kan komen (open innovatie). Dit is van cruciaal belang om wezenlijke vooruitgang te boeken bij het dichteren van de innovatiekloof tussen de Europese Unie en haar voornaamste concurrenten.

Andere essentiële doelstellingen van het onderzoeksbeleid zijn het vergroten van de impact ervan, het bedrijven van wetenschap van topkwaliteit via openheid (open wetenschap) en de totstandbrenging van een digitale eengemaakte markt, het meenemen van het digitale aspect in de grote maatschappelijke uitdagingen, het uitvoering geven aan de dimensie onderzoek, innovatie en concurrentievermogen van de energie-unie, samen met het voeren van een toekomstgericht klimaatveranderingsbeleid, en het vertalen van de sterke punten van Europa op het gebied van wetenschap en technologie naar een leidende mondiale rol (open voor de wereld).

Ook de in het kader van de cohesiebeidsprogramma's voor de periode 2007-2013 gedane investeringen in onderzoek en innovatie hebben tot de vooruitgang in de richting van de 3 %-doelstelling bijgedragen. In de programmeringsperiode 2014-2020 wordt deze bijdrage voortgezet dankzij de thematische concentratie van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO). De impact en het hefboomeffect van de bijdrage zullen worden versterkt dankzij de voor onderzoek en innovatie geldende ex-antevoorwaarde van „slimme specialisatie”.

De bijdrage van Horizon 2020 tot de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie wordt vergroot door de wisselwerking met andere acties op nationaal en EU-niveau.

⁽¹¹⁾ Jaarverslag 2014, paragraaf 3.17, onder b).

⁽¹²⁾ COM(2013) 624 final van 13 september 2013 — Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, „Het meten van de innovatieresultaten in Europa: naar een nieuwe indicator”.

⁽¹³⁾ Het verslag „Science, Research and Innovation Performance of the EU 2016, A contribution to the open innovation, open science, open to the world agenda: 2016”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.15. De outputindicator voor innovatie biedt het voordeel dat hij erop is gericht de juiste voorwaarden voor innovatie vast te stellen en dat hij een maatstaf biedt voor de vooruitgang op het gebied van innovatie op het niveau van de economie in de EU. Hij heeft echter ook een aantal tekortkomingen die het nut ervan beperken voor de monitoring van de Horizon 2020-bijdrage met het oog op de doelstellingen van de Europa 2020-strategie:

- de Commissie heeft nog geen gekwantificeerd streefdoel vastgesteld dat tegen een bepaalde datum moet zijn bereikt ⁽¹⁴⁾;

- de Commissie heeft dit niet vertaald naar nationale streefdoelen om rekening te houden met de afzonderlijke situatie van elke lidstaat, hetgeen wel wordt aanbevolen door deskundigen op het gebied van indicatoren voor het meten van innovatie ⁽¹⁵⁾.

3.16. De specifieke voor Horizon 2020 vastgestelde doelstellingen vormen het volgende niveau in de hiërarchie van doelstellingen, waar verbanden worden gelegd met de Europa 2020-strategie. Het grootste deel (38 %) van de begroting van Horizon 2020 wordt toegewezen aan de prioriteit „Maatschappelijke uitdagingen”, die erop is gericht de beleidsprioriteiten in de Europa 2020-strategie aan te pakken.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.15.

- *Opdat een kwantitatieve doelstelling impact op de beleidsvorming heeft en de vooruitgang stimuleert, moet het vastgestelde streefcijfer op een consensus berusten, door bewijsmateriaal en benchmarking worden gerechtvaardigd, eenvoudig te begrijpen zijn en gemakkelijk communiceerbaar zijn.*

Bij samengestelde indicatoren, zoals de outputindicator voor innovatie, is dat moeilijker haalbaar omdat de samenvattende scores waarin zij resulteren, per definitie abstract zijn. Voor samengestelde indicatoren worden derhalve gewoonlijk geen streefcijfers aangegeven. Een ander voorbeeld van een dergelijke indicator is de samenvattende index van het scorebord van de Innovatie-Unie. Voor deze index is evenmin een streefcijfer vastgesteld, maar hij heeft wel degelijk impact op de beleidsvorming van de lidstaten.

Bovendien zijn de voor sommige samengestelde indicatoren beschikbare tijdreeksen nog steeds te kort om op basis daarvan trends en zinvolle EU-streefcijfers te kunnen vaststellen (zo is de component betreffende snelgroeiende ondernemingen op een nieuwe gegevensverzameling van Eurostat gebaseerd). Daarnaast zou de vaststelling van een EU-streefcijfer benchmarking ten opzichte van de prestaties van derde landen vereisen, wat niet mogelijk was ten tijde van de invoering van de indicator.

- *Het streefcijfer voor de onderzoeksintensiteit wordt per lidstaat vastgesteld en gecompliceerd door de outputindicator voor innovatie, die een beeld schetst van de invloed van het beleid op de output van innovatie. Deze verschillende elementen moeten samen worden gezien.*

⁽¹⁴⁾ In het beheersplan van DG Onderzoek en Innovatie (RTD) voor 2015 staat dat het streefdoel „in een later stadium moet worden bepaald, op basis van de landenspecifieke vooruitgang van de lidstaten met betrekking tot de gehele indicator en de vier onderdelen daarvan”, blz. 6.

⁽¹⁵⁾ Elementen voor de instelling van sleutelindicatoren voor innovatie ter ondersteuning van de Europa 2020-strategie. Verslag van het panel op hoog niveau over het meten van „Innovatie”. Brussel, 30 september 2010 — „De kenmerken zijn: 7. Ontleedbaar. De indicatoren en mogelijke streefdoelen moeten (op niet-mechanische wijze) kunnen worden vertaald in streefdoelen voor de verschillende lidstaten”, blz. 6.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.17. In veel gevallen heeft de beschrijving van de specifieke doelstellingen betrekking op de vlaggenschipinitiatieven die zij moeten ondersteunen. Hoewel zij een nuttige indicatie zijn voor de algemene relatie tussen Horizon 2020 en de Europa 2020-strategie, worden zij echter op lagere niveaus niet verder vertaald in meer specifieke en operationele verbanden die als basis kunnen dienen voor de monitoring van en de verslaglegging over de bijdrage van Horizon 2020 tot de individuele vlaggenschipinitiatieven en dus tot de Europa 2020-strategie.

De koppelingen tussen de tien politieke prioriteiten van de Commissie en van Europa 2020/Horizon 2020 behoeven verdere verduidelijking

3.18. In 2013 werden in de verordening tot vaststelling van Horizon 2020 prioriteiten gesteld alsmede algemene en specifieke doelstellingen voor de periode 2014-2020. Deze prioriteiten en doelstellingen waren bedoeld om te worden afgestemd op en bij te dragen tot de Europa 2020-strategie⁽¹⁶⁾. Tegen het eind van 2014 heeft de huidige Commissie voor de periode 2014-2019 tien prioriteiten gesteld voor de Commissie als geheel⁽¹⁷⁾. Hoewel deze prioriteiten enkele nieuwe terreinen benadrukken (zoals een vrijhandelsovereenkomst met de Verenigde Staten van Amerika), vormen deze, zoals te verwachten was, ook een aanzienlijke overlapping met de Europa 2020-strategie en de kerndoelen en vlaggenschipinitiatieven. Zo zijn werkgelegenheid en de klimaatverandering kwesties die in beide programma's een grote rol spelen. Ondanks de overlapping en complementariteit was moeilijk te bepalen in hoeverre de tien politieke prioriteiten een aparte nieuwe benadering zijn van de Commissie of dat deze zijn bedoeld als nieuwe manier voor de Commissie om Europa 2020 te benutten voor haar werkzaamheden.

3.19. Het is gebruikelijk dat strategische prioriteiten worden gewijzigd naarmate de omstandigheden veranderen. Zoals echter is opgemerkt door de dienst Interne Audit van de Commissie, heeft de Commissie tot dusver de overeenstemming tussen hen niet in kaart gebracht, hoewel er veel overeenkomsten zijn tussen de twee strategieën. Aangezien wij van mening zijn dat de relatie tussen beide strategieën niet is verduidelijkt, bestaan zij naast elkaar en worden zij voor verschillende doeleinden gebruikt:

⁽¹⁶⁾ Artikelen 4 en 5 van Verordening (EU) nr. 1291/2013.

⁽¹⁷⁾ De tien politieke prioriteiten zoals omschreven door de voorzitter van de Commissie op 12 november 2014 zijn: „Banen, groei en investeringen”, „Digitale interne markt”, „Energie-unie en klimaat”, „Interne markt”, „Een diepere en eerlijkere Economische en Monetaire Unie”, „Een evenwichtige vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en de VS”, „Justitie en grondrechten”, „Migratie”, „Een krachtiger rol op het wereldtoneel” en „Democratische verandering”.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.17. Met het oog op de voorbereiding van de begroting wordt de bijdrage van Horizon 2020 tot elk vlaggenschipinitiatief jaarlijks in de Horizon 2020-programmaverklaring vermeld. Die bijdrage wordt vastgesteld volgens een methode die bij de start van het programma is ontwikkeld.

3.18. De Europa 2020-strategie is de groeistrategie voor de EU en op EU-niveau over een periode van tien jaar. Aansluitend bij de Europa 2020-strategie verschaffen de tien politieke prioriteiten van de Commissie een duidelijke en doelgerichte agenda/strategie voor de activiteiten van de Commissie met het oog op de verwezenlijking van Europa 2020. Deze prioriteiten liggen volledig in de lijn van de algemene Europa 2020-doelstellingen en zorgen tegelijkertijd voor een grotere helderheid en focus van de algemene politieke strategie van de Commissie, omdat zij met recente ontwikkelingen rekening houden. Sinds de vaststelling van de Europa 2020-strategie heeft de EU zich bijvoorbeeld geconfronteerd gezien met staatschuldencrises, oplopende overheidstekorten, oorlogen in Oekraïne en Syrië, een massale instroom van migranten en de COP21-klimaatovereenkomst.

Tijdens het benoemingsproces van de nieuwe Commissie zijn deze tien politieke prioriteiten ook gepresenteerd aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad. De streefcijfers en indicatoren van de Europa 2020-strategie zijn ook de streefcijfers en indicatoren van de prioriteiten.

3.19. Volgens de Commissie resulteren haar prioriteiten in een duidelijke en doelgerichte beleidsagenda voor de Commissie, die consistent is met de Europa 2020-strategie voor de Europese Unie als geheel.

Wel worden deze prioriteiten als zodanig voor verschillende doeleinden gebruikt. Dat betekent evenwel geenszins dat zij inconsistent of onsamenvattend zijn: zij zijn volledig complementair.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 3.18.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- De toewijzing van de EU-begroting aan uitgavenprogramma's (zoals Horizon 2020) is gebaseerd op, onder andere, hun bijdrage tot de kerndoelen en vlaggenschipinitiatieven van Europa 2020. De monitoring en evaluatie van de uitgavenprogramma's bouwt ook voort op de doelstellingen die zijn ontworpen ter weerspiegeling van de Europa 2020-strategie.
- Het jaarlijkse werkprogramma van de Commissie is nu op de tien politieke prioriteiten gericht. Vanaf 2016 heeft de Commissie ook een nieuwe methode van strategische planning geïntroduceerd, waarvoor de DG's strategische vijfjarenplannen moeten opstellen, eveneens op basis van de tien politieke prioriteiten. De strategische vijfjarenplannen worden het uitgangspunt voor de opstelling van de jaarlijkse beheersplannen (BP's) om de taken van de DG's uit te voeren (met inbegrip van de uitvoering van uitgavenprogramma's zoals Horizon 2020). Aangezien de rapportage in de jaarlijkse activiteitenverslagen nauw is verbonden met de BP's, kan ook worden verwacht dat de jaarlijkse activiteitenverslagen vanaf 2016 in de eerste plaats de tien politieke prioriteiten weerspiegelen.

3.20. Voor Horizon 2020 leidt dit tot een situatie waarin het rechtskader en de begrotingstoewijzing voor het programma de Europa 2020-strategie weerspiegelen, terwijl die onderdelen van de Commissie die Horizon 2020 uitvoeren hun strategische planning en beheersregelingen opnieuw hebben gericht op de tien politieke prioriteiten. De belangrijkste prioriteiten in de werkprogramma's van Horizon 2020 voor 2016-2017 zijn bijvoorbeeld gebaseerd op zeven van de tien beleidsterreinen van de agenda van de nieuwe Commissie. Onder deze omstandigheden is niet duidelijk op welke strategische doelstellingen Horizon 2020 zich moet richten. DG RTD heeft vier politieke prioriteiten vastgesteld waartoe het DG kan bijdragen⁽¹⁸⁾. Het nastreven van deze prioriteiten zal echter een heroriëntatie vereisen van de inspanningen met het oog op de oorspronkelijke streefdoelen, zoals vastgelegd in de Horizon 2020-wetgeving.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- Wat Horizon 2020 betreft, is dit gebeurd in het kader van de eerste werkprogramma's, nl. die voor 2014-2015. Gedurende de rest van het programma zullen de werkprogramma's, en het budget voor bepaalde elementen van het werkprogramma, steeds meer worden beïnvloed door de politieke prioriteiten die de huidige Commissie heeft vastgesteld in reactie op de zich aftekenende politieke, economische en technologische context.
- Het jaarlijkse werkprogramma van de Commissie bevat de maatregelen die de Commissie zal nemen om tot de verwezenlijking van de politieke prioriteiten en de realisatie van de Europa 2020-strategie bij te dragen.

De nieuwe strategische meerjarenplannen die voor elke Commissiedienst zijn uitgewerkt, stelen op de tien politieke prioriteiten, die in algemene doelstellingen zijn gegoten. In het kader van deze exercitie is de DG's opgedragen uit te leggen hoe hun werkzaamheden tot de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie bijdragen. Om dit te vergemakkelijken, fungeren de kerndoelen van de Europa 2020-strategie als impactindicatoren voor de desbetreffende algemene doelstellingen. In de flankerende jaarlijkse beheersplannen wordt aangegeven welke de geplande outputs voor elke dienst zijn en hoe deze tot de realisatie van de doelstellingen zullen bijdragen.

De Commissiediensten zullen over de door hen bereikte resultaten verslag uitbrengen in hun jaarlijkse activiteitenverslagen, die de structuur van hun strategische en beheersplannen zullen weerspiegelen. De Commissie zal echter verslag blijven uitbrengen over de vooruitgang in de richting van de Europa 2020-doelstellingen in het kader van het proces van het Europees semester, alsook over de bijdrage van de begroting aan Europa 2020 in het jaarlijks beheer- en prestatieverslag.

3.20. Volgens de Commissie bestaat er geen onduidelijkheid over de strategische doelstellingen waarop Horizon 2020 zich moet richten. Deze doelstellingen zijn de Europa 2020-doelstellingen, zoals neergelegd in de rechtsgrondslag. De tien politieke prioriteiten worden gebruikt om na te gaan hoe de Commissie het best kan helpen bij de verwezenlijking van de Europa 2020-prioriteiten.

Zo zal de uitvoering van de strategie voor de digitale eengemaakte markt (DEM) uitmonden in geactualiseerde prioriteiten in het werkprogramma 2017-2018 van het ICT-onderdeel van Horizon 2020 om deze te conformeren aan zowel Europa 2020 als de DEM-prioriteit van de Commissie, binnen de flexibiliteit die in het kader van Horizon 2020 wordt geboden. De desbetreffende reeks maatregelen en initiatieven van 18 april 2016 (DEM-pakket) laten reeds een dergelijke afstemming zien tussen Horizon 2020 en de DEM-prioriteit.

⁽¹⁸⁾ „Banen, groei en investeringen”, „Digitale interne markt”, „Energie-unie en klimaat” en „Een krachtiger rol op het wereldtoneel”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.21. In het jaarverslag van vorig jaar hebben we gewezen op de gebrekkige afstemming tussen Europa 2020 en de zevenjarige begrotingscyclus van de EU⁽¹⁹⁾. Dezelfde moeilijkheid kan van invloed zijn op de tien politieke prioriteiten, aangezien het mandaat van de huidige Commissie in 2019 afloopt, een jaar vóór de einddatum van de Europa 2020-strategie en Horizon 2020.

Afdeling 2 — Synergieën en complementariteit tussen de ESI-fondsen en nationale programma's

Beperkte informatie over synergieën met de ESI-fondsen

3.22. Een van de belangrijkste doelstellingen van de Europa 2020-strategie en de innovatie-unie is de voltooiing van de Europese onderzoeksruimte (EOR), waarin onderzoekers, wetenschappelijke kennis en technologie vrij circuleren. De EU-begroting draagt bij tot de EOR-doelstelling via Horizon 2020 en de ESI-fondsen. In dit verband, en in overeenstemming met de wetgeving, overwoog de Commissie een systeem voor het stimuleren en volgen van synergieën tussen Horizon 2020 en de ESI-fondsen. De basis voor een dergelijk systeem zal worden gevormd door de Horizon 2020-projecten in te delen volgens de thematische doelstellingen van de ESI-fondsen, samen met de invoering van specifieke verwijzingen naar mogelijke synergieën bij de planning en de verslaglegging ervan. Het eerste monitoringverslag van Horizon 2020 bevat echter slechts beperkte informatie over het gebruik en de impact van synergieën tussen Horizon 2020 en de ESI-fondsen. De Commissie is voornemens om in het kader van de tussentijdse evaluatie van Horizon 2020 de impact en de synergieën tussen Horizon 2020 en de ESIF te analyseren.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.21. *Het is juist dat de door het meerjarig financieel kader (MFK) 2007-2013 bestreken periode niet volledig samenviel met de door de Europa 2020-strategie bestreken periode. De Commissie blijft evenwel bij het standpunt dat zij in antwoord op de paragrafen 3.7 tot en met 3.11 en 3.87 van het jaarverslag van de Rekenkamer van 2014 heeft geformuleerd, namelijk dat zulks niet betekent dat het slecht aansluit op de algemene strategie. Bovendien valt de periode voor het MFK 2014-2020 geheel binnen de lopende periode van de Europa 2020-strategie en hebben beide perioden dezelfde einddatum. Het MFK 2014-2020 is opgesteld met de bedoeling de nadruk te leggen op de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie. De Commissie houdt toezicht op en brengt verslag uit over de bijdrage van de EU-begroting tot de verwezenlijking van de algemene doelstellingen van de EU en met name van de Europa 2020-strategie.*

Het huidige meerjarig financieel kader, Horizon 2020 en de Europa 2020-strategie lopen thans volledig gelijk en hebben 2020 als gezamenlijke einddatum. Deze raamwerken worden onverlet gelaten door het aflopen van het mandaat van de huidige Commissie in 2019.

3.22. *Door te zorgen voor een grotere coördinatie en harmonisatie van de desbetreffende rechtskaders heeft de Commissie de regelgevingsvoorwaarden tot stand gebracht die synergieën tussen fondsen mogelijk maken. De verwezenlijking van synergieën vereist evenwel een volgehouden inspanning, zowel van de voor Horizon 2020 verantwoordelijke organen als van de autoriteiten van de lidstaten en regio's. In de lidstaten en regio's zijn reeds ernstige inspanningen geleverd, met name in het kader van de ontwikkeling van strategieën voor slimme specialisatie, om beleidsmaatregelen te ontwikkelen die het mogelijk maken de verschillende in de richtsnoeren van de Commissie beschreven soorten synergieën te realiseren, en om de O&I-inspanningen toe te spitsen op terreinen waar de lidstaat of regio de grootste kans heeft om te excelleren op het gebied van wetenschap en concurrentievermogen. Op deze terreinen is ook de kans op succesvolle uitnodigingen tot het indienen van voorstellen in het kader van Horizon 2020 het grootst.*

Tevens wordt, wat het beheer van Horizon 2020 betreft, veel actie ondernomen om synergieën te stimuleren en te ontwikkelen, bijvoorbeeld via de sluiting van memoranda van overeenstemming tussen gemeenschappelijke ondernemingen of via het initiatief Excellentiekeur, waartoe de commissarissen Moedas en Crețu in oktober 2015 de aanzet hebben gegeven. Een aantal regio's en lidstaten heeft zich reeds bij dit initiatief aangesloten. De Commissie implementeert ook het initiatief „Trap naar topkwaliteit” om de EU-13-lidstaten te helpen bij het verbeteren van hun toegang tot Horizon 2020.

⁽¹⁹⁾ Jaarverslag 2014, paragrafen 3.7-3.11 en 3.87, en aanbeveling 1.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Voorbeelden van complementariteit tussen nationale en Europese onderzoeksprogramma's

3.23. In de Horizon 2020-wetgeving wordt erkend dat het van belang is om synergieën en complementariteit te creëren tussen nationale en Europese onderzoeks- en innovatieprogramma's⁽²⁰⁾. Hieronder bevat **figuur 3.3** de belangrijkste boodschappen uit onze samenwerking⁽²¹⁾ met de hoge controle-instanties (HCI's) van Bulgarije en Portugal: hoewel er een aantal gebieden zijn waarop nationale en EU-onderzoeksprogramma's complementair zijn, hebben onze partners ook op nationaal niveau een aantal problemen geconstateerd.

Figuur 3.3 — Voorbeelden van complementariteit met de nationale programma's, met inbegrip van een aantal geconstateerde tekortkomingen op nationaal niveau

Bulgarije (op basis van een controle door de Bulgaarse nationale rekenkamer (BNAO), gepubliceerd in juli 2016)

Het verband tussen de prioriteiten van de EU in de context van de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei, waaronder Horizon 2020 en de nationale prioriteiten van Bulgarije, komt tot uitdrukking door middel van acht prioriteiten die zijn vastgesteld in het Bulgaarse nationale ontwikkelingsprogramma voor 2020 (NOP). Drie van deze prioriteiten houden verband met wetenschap en innovatie:

- verbetering van de toegang tot en het verbeteren van de kwaliteit van onderwijs en opleiding en de kwaliteitskenmerken van de beroepsbevolking;
- steun voor innovatie en investeringsactiviteiten ter verbetering van het concurrentievermogen van de economie;
- energiezuikerheid en een doeltreffender gebruik van hulpbronnen, met name voor het mkb.

Figuur 3.3 — Voorbeelden van complementariteit met de nationale programma's, met inbegrip van een aantal geconstateerde tekortkomingen op nationaal niveau

Bulgarije (op basis van een controle door de Bulgaarse nationale rekenkamer (BNAO), gepubliceerd in juli 2016)

⁽²⁰⁾ Artikel 13 van Verordening (EU) nr. 1291/2013.

⁽²¹⁾ De samenwerking omvatte de mededeling van de belangrijkste bevindingen voor vooraf overeengekomen controleterreinen, maar de feitelijke controlewerkzaamheden werden door elke instelling afzonderlijk en volgens eigen procedures uitgevoerd en vastgesteld.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Naast het NOP, dat een geïntegreerd document is voor de sociaaleconomische ontwikkeling van Bulgarije voor de periode tot 2020, worden ook de doelstellingen van Horizon 2020 gesynchroniseerd en uitgewerkt tot operationele doelstellingen en plannen in:

- de nationale strategie voor wetenschappelijk onderzoek (NSSR) tot 2020, die is ontworpen ter ondersteuning van wetenschappelijke ontwikkeling in Bulgarije en hiervan een factor in de ontwikkeling van een op kennis en innovatieve activiteiten gebaseerde economie moet maken;
- de innovatiestrategie voor slimme specialisatie (ISSS), die de strategische doelstelling voor Bulgarije heeft om tegen 2020 over te gaan van de groep van „bescheiden innoveerders” tot de groep van „gematigde innoveerders”.

In de nationale strategieën is een nationale doelstelling geformuleerd om het aandeel van de uitgaven voor onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten in 2020 te verhogen tot 1,5 % van het bbp. Om deze nationale doelstelling te bereiken, zijn in de actieplannen maatregelen en activiteiten gepland ter uitvoering van de nationale strategische documenten. De BNAO heeft echter vastgesteld dat er in de actieplannen voor het NOP geen kwantitatieve indicatoren voor resultaten per jaar en ook geen streefwaarden per jaar voor activiteiten in het kader van Horizon 2020 zijn opgenomen. Evenmin waren er kwantitatieve indicatoren per activiteit opgenomen in het actieplan voor de NSSR. De BNAO heeft ook geconstateerd dat er enkele kwesties bestaan met betrekking tot coördinatie en interactie tussen alle deelnemers aan Horizon 2020 op nationaal niveau, en dat een verbetering van de interactie tussen alle deelnemers de deelname van Bulgarije aan het programma zou stimuleren.

Portugal (blijkens specifieke controlewerkzaamheden die gedurende het eerste kwartaal van 2016 zijn verricht door het Portugese Tribunal de Contas)

Het belangrijkste nationale strategische document op het gebied van onderzoek en innovatie is de onderzoeks- en innovatiestrategie voor slimme specialisatie (RISSS) voor het tijdsbestek van 2014-2020, dat overeenkomt met de looptijd van Horizon 2020 en de einddatum van de Europa 2020-strategie. Een van de hoofdstukken daarvan bevat koppelingen tussen de Europa 2020-strategie en de Portugal 2020-partnerschapsovereenkomst tussen Portugal en de Commissie op het gebied van O&O en innovatie, in het kader waarvan middelen worden gemobiliseerd vanuit het cohesiebeleid en Horizon 2020.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie verleent actieve steun aan Bulgarije, zowel via het proefproject „Trap naar topkwaliteit” (zie boven) als via het nieuwe initiatief ten behoeve van achterstandsgebieden⁽¹⁾, om het land te helpen zijn innoverend ecosysteem en zijn deelname aan Horizon 2020 te verbeteren door middel van de tenuitvoerlegging en verdere uitbouw van de Bulgaarse strategie voor slimme specialisatie.

In oktober 2015 heeft de Europese Commissie een aantal essentiële beleidsaanbevelingen gepresenteerd om de onderzoeks- en innovatiesectoren in Bulgarije te helpen moderniseren. Het was de eerste keer dat een EU-lidstaat op vrijwillige basis gebruikmaakte van de Horizon 2020-beleidssteunondersteuningsfaciliteit, een nieuw instrument dat overheden praktische ondersteuning biedt bij het vaststellen, doorvoeren en evalueren van de benodigde hervormingen om de kwaliteit van hun openbare onderzoeks- en innovatiestructuren te verbeteren.

⁽¹⁾ <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/ris3-in-lagging-regions>

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De Portugese rekenkamer, Tribunal de Contas, heeft opgemerkt dat de RISSS twee scenario's omvatte voor de ontwikkeling van de indicator voor het aandeel van het bbp dat wordt geïnvesteerd in onderzoek en ontwikkeling: een „conservatief” scenario van 2 %, en een „gewijzigd” scenario van 2,7 %, in beide gevallen te bereiken tegen 2020. Zij constateerde voorts dat, rekening houdend met Europa 2020, de innovatie-unie-indicatoren en de Horizon 2020-indicatoren, sommige problemen niet worden aangepakt door de nationale strategie-indicatoren, zoals het geslacht van de onderzoekers, de bijdrage die verband houdt met duurzame ontwikkeling en klimaatverandering, en de deelname van het mkb.

Het Tribunal de Contas heeft tevens opgemerkt dat er op nationaal en Europees niveau eveneens dergelijke indicatoren bestaan, zoals die betreffende wetenschappelijke publicaties of innovatieve producten of processen, die niet met elkaar kunnen worden vergeleken, bijvoorbeeld omdat verschillende noemers worden gebruikt.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Afdeling 3 — Prestatiegerichtheid wordt niet op consistente wijze aangejaagd door de mechanismen van Horizon 2020

3.24. Het meten van de prestaties op het gebied van onderzoek is per definitie moeilijk. De resultaten en impact van onderzoek zijn van nature moeilijk te voorspellen, over het algemeen pas op de lange termijn zichtbaar en volgen vaak geen rechte lijn. Toch moet de EU nog steeds betrouwbare informatie verkrijgen over de wetenschappelijke vooruitgang, de productiviteit en de kwaliteit van het onderzoek dat zij financiert, om de wetenschappelijke prestaties te kunnen meten voor een goede besluitvorming. Deze noodzaak wordt erkend in de kaderverordening Horizon 2020, die stelt dat „een doeltreffend prestatiebeheer, met inbegrip van evaluatie en monitoring, de ontwikkeling van specifieke prestatie-indicatoren vereist [...] die relevant zijn voor de passende hiërarchie van doelstellingen en activiteiten”⁽²²⁾.

3.25. Tegen deze achtergrond wordt in dit deel nagegaan of:

- a) in het subsidiebeheerproces van Horizon 2020 de nadruk wordt gelegd op prestaties, met inbegrip van een duidelijk en operationeel verband met de Europa 2020-strategie;

⁽²²⁾ Overweging 46 van Verordening (EU) nr. 1291/2013.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) het ontwerp van het systeem voor monitoring en rapportage van Horizon 2020 de Commissie in staat stelt toe te zien op en verslag uit te brengen over de uitvoering; en
- c) of belangrijke fundamentele concepten van het prestatie-toezicht en de verslaglegging op consistente en correcte wijze worden gebruikt door de Commissie.

De processen van het subsidiebeheer zijn nog niet volledig ontworpen om prestatiegericht te zijn

3.26. Om te beoordelen of de processen van het subsidiebeheer voor Horizon 2020 op passende wijze waren gericht op prestaties, met name wat betreft het verband met Europa 2020, hebben wij de opzet van het rechtskader van Horizon 2020 onderzocht, de prestatiegerichtheid op het niveau van werkprogramma's en uitnodigingen tot het indienen van voorstellen en, voor elk van de vijf in de steekproef opgenomen werkprogramma's⁽²³⁾, een geselecteerd voorstel van begunstigden.

Het rechtskader van Horizon 2020 bevat verscheidene belangrijke elementen voor prestatiebeheer, maar er zijn een aantal zwakke punten in het ontwerp, met name wat betreft het gebruik van prestatie-indicatoren

3.27. De doelstellingen en indicatoren die door de wetgevingsautoriteit zijn goedgekeurd voor Horizon 2020 betekenen een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de vorige kaderprogramma's. Zoals wij in het verleden hebben opgemerkt, kunnen de in de wetgeving vastgestelde doelstellingen te algemeen zijn en van een te hoog niveau voor operationeel gebruik door het management⁽²⁴⁾. Dit is ook het geval voor de Horizon 2020-doelstellingen op hoog niveau, en zelfs voor die welke in de verordening specifieke doelstellingen heten, waarvan de meeste niet echt als doelstellingen zijn geformuleerd, maar eerder als uitdagingen en/of gebieden. Voor de prioriteit „Maatschappelijke uitdagingen” zijn twee specifieke doelstellingen bijvoorbeeld: „gezondheid, demografische veranderingen en welzijn” en „veilige, schone en doelmatige energie”. De mate waarin deze doelstellingen op hoog niveau door het management op succesvolle wijze worden vertaald in doelstellingen op lager niveau, wordt bestudeerd in de volgende afdeling.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.27-3.28. *Horizon 2020 was het eerste programma waarbij de doelstellingen in de desbetreffende wetgeving werden vermeld, wat ongetwijfeld een stap voorwaarts betekende. Het leidde tot een uitgebreid debat met de wetgevende autoriteit over de doelstellingen van het programma en de te monitoren indicatoren.*

⁽²³⁾ Werkprogramma 2014 van de Europese Onderzoeksraad (ERC); werkprogramma van de Marie Skłodowska-Curie-acties 2014-2015; ICT-werkprogramma 2014-2015; werkprogramma 2014-2015 van het mkb-instrument; werkprogramma 2014-2015 voor gezondheid, demografische ontwikkelingen en welzijn.

⁽²⁴⁾ Jaarverslag 2014, paragraaf 3.72.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.28. De Horizon 2020-wetgeving specificceert de doelstellingen van het programma en omvat ook drie prestatie-indicatoren voor het beoordelen van vooruitgang in het licht van de algemene doelstelling, die wordt omschreven in paragraaf 3.10. Op het volgende niveau van het juridisch kader voorziet het specifieke programma ⁽²⁵⁾ in verdere elementen die van belang zijn voor het prestatiebeheer. Het biedt een lijst van 18 belangrijke indicatoren voor de beoordeling van resultaten en de impact van de specifieke doelstellingen van het Horizon 2020-programma ⁽²⁶⁾. Daarnaast heeft de Commissie nog eens vijf essentiële prestatie-indicatoren (KPI's) vastgesteld, waarmee het totaal uitkomt op 23 ⁽²⁷⁾. De opneming van prestatie-indicatoren in de wetgeving is een positieve stap. Wij hebben echter een aantal tekortkomingen geconstateerd met betrekking tot de programma-indicatoren, zoals wordt uiteengezet in de volgende paragrafen.

3.29. Van deze 23 essentiële prestatie-indicatoren **meet meer dan de helft de input of output in plaats van resultaten en impact** (zie ook **figuur 3.4**). Daarnaast bestaan er **dubbelzinnigheden in de formulering van sommige indicatoren**, die het moeilijk maken om deze zonder nadere precisering te interpreteren. De voorbeelden omvatten het „aantal door het programma bevorderde institutionele wijzigingsacties” of het „aantal gevallen waarin technische en wetenschappelijke beleidsondersteuning door het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek tastbare specifieke effecten heeft op Europees beleid” ⁽²⁸⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.29. *Er kunnen altijd dubbelzinnigheden in de formulering bestaan, vooral in wetgeving, en dus zijn er vaak verdere verduidelijkingen nodig. Bijvoorbeeld het „aantal gevallen waarin technische en wetenschappelijke ondersteuning door het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek tastbare specifieke effecten heeft op Europees beleid” wordt nader omschreven in een indicatorfiche, die ook een verwijzing bevat naar de methode voor de meting van de indicator.*

⁽²⁵⁾ Besluit 2013/743/EU.

⁽²⁶⁾ Bijlage II „Prestatie-indicatoren” van Besluit 2013/743/EU.

⁽²⁷⁾ Het boekje „Indicatoren voor Horizon 2020” van de Commissie, dat in 2015 werd gepubliceerd, bevat nog 51 andere indicatoren (<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/news/horizon-2020-indicators-assessing-results-and-impact-horizon>).

⁽²⁸⁾ Dergelijke voorbeelden bestaan ook onder de indicatoren voor het volgen van horizontale kwesties voor Horizon 2020, zoals het percentage deelnemers uit derde landen aan Horizon 2020, waarvoor dit cijfer varieert tussen 2 % en 5,9 %, afhankelijk van de wijze waarop „derde landen” worden gedefinieerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.30. Voor een derde van de essentiële prestatie-indicatoren van Horizon 2020 **heeft de Commissie geen uitgangswaarden, mijlpalen, of streefdoelen vastgesteld**, met als reden dat deze indicatoren een „nieuwe aanpak” vertegenwoordigen, waardoor er dus geen streefdoelen kunnen worden vastgesteld voordat de eerste resultaten beschikbaar zijn, die aan het begin van 2018 beschikbaar moeten zijn. Slechts vijf van de 23 essentiële prestatie-indicatoren van Horizon 2020 hebben zowel een uitgangswaarde als een streefdoel. Naar onze mening is 2018 veel te laat om van nut te zijn voor een programma voor de periode van 2014 tot en met 2020. In gevallen waarin streefdoelen wel zijn vastgesteld, zijn deze soms **niet ambitieus**. In sommige gevallen worden streefdoelen vastgesteld onder het niveau van de bereikte resultaten in het kader van KP7. Daarnaast hebben wij in de programmaverklaringen voor 2015 vijf Horizon 2020-indicatoren⁽²⁹⁾ aangetroffen waarbij het streefdoel lager was dan de uitgangswaarde.

3.31. Voor verscheidene indicatoren **zullen er vóór 2018/2019 geen significante gegevens beschikbaar komen voor verslaglegging**. Voor een kwart van de essentiële prestatie-indicatoren van Horizon 2020 is de Commissie van mening dat het niet zinvol is om verslag uit te brengen vóór 2019, omdat vóór die tijd nog geen kritische massa aan voltooide projecten zal worden bereikt. Hoewel deze indicatoren nuttig kunnen zijn voor de evaluatie achteraf van Horizon 2020, zijn zij niet geschikt voor tussentijdse evaluaties of voor de jaarlijkse monitoringdoeleinden vóór 2018. Dit wordt bevestigd in het monitoringverslag voor Horizon 2020 over 2014.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.30. Het financieel memorandum waarvan het Commissievoorstel voor Horizon 2020 vergezeld ging, bevatte over het algemeen uitgangswaarden en streefcijfers voor indicatoren. In het kader van het wetgevingsproces is echter een aantal nieuwe indicatoren toegevoegd en daarvoor was er geen uitgangswaarde op basis waarvan een zinvol streefcijfer kon worden vastgesteld. Het vaststellen van een streefcijfer zonder adequate gegevens kan ertoe leiden dat het niet relevant en geloofwaardig (twee van de RACER-criteria) is.

Horizon 2020-streefcijfers die onder de resultaten van kaderprogramma 7 (KP7) uitkomen, worden toegelicht. Zo is het aantal onderzoekers dat toegang heeft tot onderzoeksinfrastructuren met behulp van ondersteuning vanuit de EU verminderd omdat prioriteit zal worden gegeven aan nieuwe opkomende infrastructuren en aan het richten van de aandacht op nieuwe gemeenschappen (startende gemeenschappen), waarvan de infrastructuur gewoonlijk niet in staat is een even grote toegang te bieden als die van geavanceerde gemeenschappen (jaarverslag van DG RTD, bladzijde 33).

Op vele terreinen zijn de streefcijfers ambitieus en verhoogd in vergelijking met KP7 — dat geldt onder meer voor de deelname van het mkb, de uitgaven met betrekking tot klimaatverandering, de uitgaven in verband met hernieuwbare energie en de benodigde tijd voor de ondertekening van subsidieovereenkomsten, om maar enkele voorbeelden te noemen.

3.31. In vergelijking met andere financieringsterreinen kan er veel tijd verstrijken tussen het moment waarop onderzoeksmiddelen worden uitbetaald, het moment waarop onderzoek outputs oplevert en het moment waarop deze outputs op hun beurt resultaten opleveren (tijdens en na de looptijd van het project). Zo was ten tijde van de evaluatie achteraf van KP7, die in januari 2016 (dus twee jaar na afloop van KP7) is gepubliceerd, ruim de helft van de KP7-projecten nog steeds aan de gang.

Om die reden zal de Commissie in een speciale afdeling van de monitoringverslagen over Horizon 2020 verslag blijven uitbrengen over de KP7-resultaten. Bovendien zal de tussentijdse evaluatie van Horizon 2020 een inschatting bevatten van de impact op langere termijn van eerdere kaderprogramma's.

Deze aanpak zal in de toekomst worden voortgezet, wat dit probleem voor een deel zal opvangen.

⁽²⁹⁾ Aantal onderzoekers dat toegang heeft tot onderzoeksinfrastructuren met behulp van ondersteuning vanuit de EU; publicaties in invloedrijke tijdschriften met collegiale toetsing op het gebied van de gezondheid en het welzijn; publicaties in invloedrijke tijdschriften met collegiale toetsing op het gebied van de voedselzekerheid; publicaties in invloedrijke tijdschriften met collegiale toetsing op het gebied van klimaatactie, efficiënt gebruik van hulpbronnen en grondstoffen; aantal instanties van tastbare specifieke effecten op Europees beleid ten gevolge van technische en wetenschappelijke beleidsondersteuning door het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.32. Een praktisch voorbeeld van de problemen die worden veroorzaakt door het verkeerde gebruik van indicatoren is opgenomen in ons speciaal verslag over het EIT. Wij hebben opgemerkt dat de kernindicatoren van de organisatie gericht bleven op input of output in plaats van op de resultaten of impact, waarbij wij tot de conclusie zijn gekomen dat het moeilijk was om de prestaties van het EIT vanaf de start in 2010 te beoordelen. Het ontbrak aan degelijke en relevante rapportage- en monitoringprocessen en er waren weinig effecten zichtbaar⁽³⁰⁾.

Er is sprake van te weinig prestatiegerichtheid op het niveau van werkprogramma's en uitnodigingen tot het indienen van voorstellen

3.33. De werkprogramma's en de uitnodigingen tot het indienen van voorstellen zijn een essentiële aanjager in de wijze waarop Horizon 2020 opereert. Zij bieden de Commissie de gelegenheid om de algemene en specifieke doelstellingen van Horizon 2020 op hoog niveau te vertalen naar doelstellingen op lager niveau die nuttig zijn voor het operationele prestatiebeheer.

3.34. Op basis van het specifieke programma stelt de Commissie tweejarige werkprogramma's op waarin de specifieke doelstellingen en de verwachte impact worden uitgewerkt, en de financieringsmogelijkheden worden bepaald door middel van uitnodigingen tot het indienen van voorstellen: 15 miljard euro voor 2014-2015 en 14,5 miljard euro voor de periode 2016-2017. Het „belangrijkste” werkprogramma van Horizon 2020 wijdt één deel aan elke specifieke doelstelling van het specifieke programma. Dit verslag wordt aangevuld met afzonderlijke werkprogramma's voor de ERC (een jaarprogramma), het JRC (tweejaarlijkse programma's) en het EIT (een driejarig programma, uitgesplitst per jaar).

3.35. De wetgeving inzake Horizon 2020 werd goedgekeurd kort voordat met de uitvoering van het programma werd gestart, waardoor de reikwijdte voor de strategische planning werd beperkt. De Europa 2020-strategie, de „Innovatie-unie” en andere vlaggenschipinitiatieven worden genoemd in het algemene strategisch kader voor het werkprogramma 2014-2015, maar de verwijzingen zijn nog steeds algemeen, onsystematisch en verduidelijken de specifieke bijdrage van de afzonderlijke werkprogramma's tot specifieke strategische doelstellingen niet. Het proces voor de strategische programmering voor de periode 2016-2017 verbeterde en was gedocumenteerd via een overkoepelend strategisch planningsdocument en verkennende documenten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.32. Zoals in het antwoord van de Commissie en het Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT) op het Speciaal verslag nr. 4/2016 is verklaard, voert het EIT uitgebreide analyses uit, waarbij het de kennis- en innovatiegemeenschappen (KIG's) vergelijkt op basis van verschillende factoren en niet louter op basis van de kern-KPI's. De uitvoering van de KIG-bedrijfsplannen wordt beoordeeld aan de hand van zowel kwantitatieve prestatie-indicatoren als kwalitatieve evaluaties die door externe deskundigen en het EIT-personeel worden verricht. Algemeener voert het EIT ook inspecties ter plaatse en thematische evaluaties van de KIG-activiteiten uit. Alles samen bieden deze instrumenten een zeer informatief beeld van de verschillen tussen de KIG's.

3.34. Sinds de opmerking van de Rekenkamer heeft de Commissie een strategisch planningsproces ingevoerd dat nog liep toen de werkprogramma's 2016-2017 werden afgerond. In het kader van dit proces wordt samen met de lidstaten en andere belanghebbenden een strategische analyse van de prioriteiten en behoeften verricht om ervoor te zorgen dat er een verband bestaat tussen de specifieke doelstellingen van Horizon 2020 en de werkprogramma's die daaraan uitvoering geven.

3.35. De opstelling van de wetgeving inzake Horizon 2020 verliep parallel met de opstelling van de werkprogramma's 2014-2015. Er bestond een duidelijk verband tussen elk onderdeel van het werkprogramma en de specifieke doelstellingen van Horizon 2020.

⁽³⁰⁾ Speciaal verslag nr. 4/2016 „Het Europees Instituut voor innovatie en technologie moet zijn uitvoeringsmechanismen en elementen van zijn opzet veranderen om de verwachte impact te verwezenlijken”, de paragrafen 54 en 109 (<http://eca.europa.eu>).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.36. Voor alle door ons gecontroleerde werkprogramma's stroken de doelstellingen met de specifieke doelstellingen, zoals bepaald in het specifieke programma. De doelstellingen uit de steekproef van werkprogramma's vertalen de doelstellingen op hoog niveau van de wetgeving echter niet in operationele doelstellingen die kunnen worden gemonitord en gerapporteerd: voor drie van de vijf werkprogrammadoelstellingen wordt exact dezelfde formulering gebruikt als in de wetgeving, en geen daarvan voldoet aan de SMART-criteria⁽³¹⁾. De doelstellingen gaan niet vergezeld van indicatoren met streefdoelen en mijlpalen. Operationele doelstellingen en relevante indicatoren zouden bevorderlijk zijn voor de vereiste prestatiegerichtheid of de monitoring en rapportage op het niveau van het werkprogramma.

3.37. Ieder werkprogramma bevat oproepen tot het indienen van voorstellen in verband met de activiteiten in grote lijnen van de specifieke doelstelling (die de wetenschappelijke en technologische inhoud aangeven). De oproepen tot het indienen van voorstellen uit de steekproef identificeren doelstellingen die in overeenstemming zijn met die in het werkprogramma en die overeenkomen met de grote lijnen van de activiteiten, voor zover van toepassing⁽³²⁾. Hoewel de doelstellingen van de oproep specifiek zijn dan die in het werkprogramma, voldoen zij niet aan alle SMART-criteria. Naast doelstellingen omvat elke oproep ook een afdeling over de verwachte impact. De verwachte impact is echter zelden gekwantificeerd en omvat doorgaans geen indicatoren. Het zal dan ook moeilijk worden voor de Commissie om het succes van de oproepen te meten doordat operationele doelstellingen en indicatoren met streefdoelen ontbreken.

3.38. In de in de steekproef opgenomen werkprogramma's wordt niet aangegeven wat hun bijdrage tot de strategische doelstellingen op lange termijn zal zijn, hoewel dit volgens de richtsnoeren inzake werkprogramma's moet worden bepaald. Geen van de door ons geanalyseerde voorbeelden verklaart op welke wijze het werkprogramma bijdraagt tot de verwezenlijking van de specifieke doelstellingen van de Europa 2020-strategie; in één geval werd in de doelstelling van het werkprogramma een verband gelegd tussen de ondersteunde acties en een van de vlaggenschipinitiatieven, maar er werd niet precies aangegeven hoe.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.36-3.38. *Er wordt aanvaard dat de in de werkprogramma's vastgelegde „verwachte impact” voor verbetering vatbaar is. Daar wordt reeds werk van gemaakt in de werkprogramma's 2016-2017.*

Het hoofddoel van het werkprogramma bestaat er echter in de benodigde informatie te verstrekken opdat aanvragers voorstellen van hoge kwaliteit kunnen indienen.

In werkprogramma's hoeft niet te worden aangegeven wat hun bijdrage tot de Europa 2020-doelstellingen zal zijn. In dergelijke programma's moet daarentegen een verband worden gelegd met de specifieke doelstellingen van Horizon 2020, en deze doelstellingen zijn zodanig geformuleerd dat zij met Europa 2020 in overeenstemming zijn.

De prestaties zullen in eerste instantie worden beoordeeld aan de hand van de indicatoren die in de wetgeving zijn beschreven. Dat wordt duidelijk gemaakt in artikel 5 van de wetgeving inzake Horizon 2020:

„De eerste set van relevante prestatie-indicatoren voor het beoordelen van vooruitgang tegen de algemene doelstelling wordt nader beschreven in [de bijlage bij de verordening]”.

Dit zal de primaire informatie vormen op grond waarvan prestaties zullen worden beoordeeld.

⁽³¹⁾ Specifiek, meetbaar, haalbaar, realistisch en tijdgebonden.

⁽³²⁾ Vanwege de aard van het betrokken programma stelt het ERC geen activiteiten in grote lijnen vast.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De voorstellen, evaluaties en subsidieovereenkomsten zijn prestatiegericht, maar er zijn tekortkomingen die kunnen leiden tot problemen bij het beoordelen van de prestaties

3.39. In het kader van de oproepen dienen aanvragers voorstellen voor financiering in. De Commissie beoordeelt de voorstellen en ondertekent de subsidieovereenkomsten met de begunstigen voor de door haar gekozen voorstellen. In deze afdeling beoordelen wij de prestatiegerichtheid voor deze fasen van het beheersproces.

Beoordeling van de voorstellen

3.40. Gewoonlijk worden de voorstellen namens de Commissie beoordeeld door deskundigen op excellentie, impact en kwaliteit en doeltreffendheid van de tenuitvoerlegging ervan⁽³³⁾. Met uitzondering van het ERC, dat alleen gebruikmaakt van het excellentiecriterium, bevatten alle door ons onderzochte voorstellen van de begunstigen afdelingen die waren opgebouwd rond deze drie beoordelingscriteria, waarbij de weging voor impact ten minste even hoog was als de twee andere criteria. Overigens hangt de kwaliteit van deze beoordeling af van de kwaliteit van de verwachte impact die is opgenomen in de door de Commissie gepubliceerde uitnodigingen.

3.41. Voor het criterium excellentie geven in de voorstellen opgenomen modellen aan hoe de doelstellingen moeten worden vastgesteld. Drie van de vijf in de steekproef opgenomen modellen voor voorstellen verplichten aanvragers ertoe SMART geformuleerde doelstellingen vast te stellen en uiteen te zetten hoe zij gerelateerd zijn aan het thema van het desbetreffende werkprogramma. De doelstellingen van deze drie voorstellen zijn over het algemeen SMART geformuleerd. Voor de andere twee voorstellen met betrekking tot het ERC en Marie Curie omvatten de in de steekproef opgenomen voorstellen geen SMART geformuleerde doelstellingen, aangezien dat geen vereiste was.

⁽³³⁾ Artikel 15 van Verordening (EU) nr. 1290/2013.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Subsidieovereenkomsten

3.42. Subsidieovereenkomsten zijn de voornaamste wijze waarop Horizon 2020 middelen worden uitgetrokken voor de verwezenlijking van de doelstellingen van een programma. In de subsidieovereenkomsten uit de steekproef werden dezelfde doelstellingen gebruikt als in de voorstellen.

3.43. Subsidieovereenkomsten omvatten een hoofdstuk over „achtergrond en resultaten”. Onder deze resultaten wordt verstaan „alle materiële of immateriële output van de actie”, zoals gedefinieerd in de regels voor deelname⁽³⁴⁾. Dit is een belangrijke bepaling in de subsidieovereenkomsten waarin de begunstigde wordt verplicht informatie te verstrekken aan de Commissie voor de samenstelling van Horizon 2020-KPI's; daarom vormt dit niveau een belangrijke bron van alle prestatiegerelateerde informatie voor Horizon 2020. In de voorgaande paragrafen hebben wij gewezen op problemen met de beoordeling van resultaten (werkprogramma's en uitnodigingen) op het hogere niveau.

Door de opzet van het systeem voor monitoring en rapportage van Horizon 2020 wordt het vermogen van de Commissie beperkt om prestaties naar behoren te monitoren en te rapporteren

3.44. Deze afdeling is gericht op het monitoring- en rapportagesysteem voor Horizon 2020. Wij onderzochten of:

- a) in de huidige opzet de Commissie de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling afzonderlijk kan monitoren en daarover verslag kan uitbrengen, anders dan bij innovatie;
- b) over de bijdrage van Horizon 2020 tot de Europa 2020-strategie kan worden gerapporteerd;
- c) de Commissie in een positie zal verkeren om het programma gedurende de levensduur ervan te evalueren.

3.43. *Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 3.36, 3.37 en 3.38. De informatie over de in de rechtsgrondslag vastgelegde indicatoren kan en zal worden verzameld om prestaties te kunnen beoordelen.*

⁽³⁴⁾ Artikel 2, lid 1, punt 19, van Verordening (EU) nr. 1290/2013.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De uitgaven voor onderzoek worden niet afzonderlijk van die voor innovatie gemonitord

3.45. Horizon 2020 bundelt de voorheen afzonderlijke financieringsinstrumenten voor onderzoek en innovatie in een gemeenschappelijk strategisch kader⁽³⁵⁾. In overeenstemming met deze aanpak zijn de innovatiegerelateerde delen van het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie⁽³⁶⁾ en het EIT samengebracht onder de paraplu van Horizon 2020.

3.46. In het verleden hebben wij erop gewezen dat de voorgestelde wetgeving voor Horizon 2020 geen duidelijke definitie van innovatie geeft en dat, indien de reikwijdte van voor financiering in aanmerking komende innovatie-activiteiten niet enigszins werd beperkt, het gevaar bestond dat de financiering door een hele reeks innovatieprojecten zouden worden uitgedund⁽³⁷⁾. Naar onze mening bestaat dit risico nog steeds. Het kaderprogramma en het specifieke programma voor Horizon 2020 bieden geen duidelijke criteria om onderscheid te maken tussen „onderzoek en ontwikkeling” en „innovatie”⁽³⁸⁾ of om de prestaties op het gebied van deze rubrieken afzonderlijk te monitoren en daarover verslag uit te brengen.

3.46-3.47. *Eén van de hoofddoelstellingen van Horizon 2020, die van meet af aan centraal stond in de discussies over het kaderprogramma, was het dichten van de kloof tussen onderzoek en innovatie. In de wetgeving is geen afzonderlijke definitie van onderzoek en innovatie gegeven, maar is in plaats daarvan het volgende bepaald:*

„onderzoeks- en innovatieactiviteiten: het gehele spectrum van activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling, demonstratie en innovatie, waaronder het bevorderen van samenwerking met derde landen en internationale organisaties, het verspreiden en exploiteren van de resultaten en het stimuleren van kwaliteitsvolle opleiding en mobiliteit van onderzoekers in de Unie”.

De Commissie vindt dat het maken van een onderscheid tussen onderzoeks- en innovatieactiviteiten niet nodig is, geen duidelijke meerwaarde heeft, en het risico met zich meebrengt dat afbreuk wordt gedaan aan de inspanningen om de kloof tussen onderzoek en innovatie in Europa te verkleinen.

⁽³⁵⁾ COM(2010) 700 final van 19 oktober 2010 — Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de nationale parlementen: „Evaluatie van de EU-begroting”, blz. 8, en COM(2011) 500 final van 29 juni 2011 — Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: „Een begroting voor de Europa 2020-strategie”, deel I, blz. 10. Zie ook de overwegingen 4, 5, 7 en 10 van Verordening (EU) nr. 1291/2013.

⁽³⁶⁾ Het programma voor ondernemerschap en innovatie, het programma ter ondersteuning van het beleid inzake informatie- en communicatietechnologie en het programma intelligente energie — Europa.

⁽³⁷⁾ Advies nr. 6/2012 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de regels voor de deelname aan acties en de verspreiding van resultaten in het kader van „Horizon 2020 — Het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014-2020)”, de paragrafen 37 en 38 (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁸⁾ De scheidslijn tussen onderzoek en innovatie is niet altijd duidelijk. Om dit onderscheid te maken, gebruikt de Commissie de richtsnoeren van de „Frascati Manual 2015 — Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development” (<http://www.oecd.org>) en de „Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation data 2005” (<http://www.oecd-ilibrary.org>).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.47. Voor de indicator inzake onderzoeks- en ontwikkelingsintensiteit heeft de EU een kerndoel van 3 % vastgesteld. Niet alle door Horizon 2020 gefinancierde innovatie-activiteiten vallen onder de definitie van onderzoek en ontwikkeling in het kader van dit streefdoel⁽³⁹⁾. In feite zijn er binnen Horizon 2020 activiteiten die specifiek zijn gericht op het bevorderen van innovatie⁽⁴⁰⁾, dit in tegenstelling tot onderzoek en ontwikkeling, en daarom vallen deze niet onder het streefdoel van 3 %.

De bijdrage van Horizon 2020 tot de Europa 2020-strategie is weliswaar vastgelegd in de begroting, maar wordt ten minste tot 2018 niet op een betekenisvolle manier gerapporteerd

3.48. De programmaverklaringen die in de begrotingsprocedure worden gebruikt om operationele uitgaven te rechtvaardigen, verschaffen informatie over de banden tussen de uitgavenprogramma's en de Europa 2020-strategie, door de centrale streefdoelen aan te geven en door de bijdrage van de programma's tot de vlaggenschipinitiatieven te ramen. Daarom wordt de financiering van de Europa 2020-strategie uit de EU-begroting berekend op basis van de in de programmaverklaringen geraamde financiële bijdrage van uitgavenprogramma's tot de vlaggenschipinitiatieven.

⁽³⁹⁾ Onderzoek en experimentele ontwikkeling (O&O) omvat creatieve en systematische werkzaamheden die worden verricht om het kennisbestand te vergroten, met inbegrip van kennis van de mensheid, cultuur en samenleving, en om nieuwe toepassingen voor de bestaande kennis te ontwikkelen. Er zijn drie soorten O&O: fundamenteel onderzoek, toegepast onderzoek en experimentele ontwikkeling. Bij experimentele ontwikkeling gaat het om stelselmatige werkzaamheden die voortbouwen op kennis die is verkregen uit onderzoek en praktische ervaring, waarbij nieuwe kennis wordt opgedaan die wordt ingezet om nieuwe producten of processen te ontwikkelen, of om bestaande producten of processen te verbeteren (Frascati Manual 2015, de paragrafen 2.5, 2.24 en 2.32).

⁽⁴⁰⁾ Voorbeelden van door Horizon 2020 gefinancierde innovatie zijn de „marktintroductie van innovaties” en „de afstand van ontdekking tot markttoepassing overbruggen, met exploitatie en commerciële toepassing van ideeën tot gevolg” (respectievelijk overweging 12 en bijlage I, afdeling 2.1, van Besluit 2013/743/EU), alsmede de commerciële toepassing van activiteiten op het gebied van het hoger onderwijs, onderzoek en innovatie die worden ondersteund door het EIT (overweging 8 van Verordening (EG) nr. 294/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 tot oprichting van het Europees Instituut voor innovatie en technologie).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.49. Wat betreft het begrotingsproces wordt door middel van de programmaverklaringen meer dan 90 % van de begroting van Horizon 2020 voor 2015 aan de verschillende kern-initiatieven gekoppeld. Bijna de helft van dit bedrag (4,3 miljard van de 9,5 miljard euro) werd toegewezen aan acties in het kader van het vlaggenschipinitiatief „Innovatie-Unie”.

3.50. Hoewel de koppelingen tussen Horizon 2020 en de Europa 2020-strategie voor de begrotingsprocedure zijn vastgesteld, komen deze in de verslaglegging over de resultaten van Horizon 2020 niet naar voren. De Horizon 2020-wetgeving vereist dat bij de monitoring informatie over horizontale kwesties wordt opgenomen, waaronder de bijdrage tot alle relevante vlaggenschipinitiatieven in het kader van de Europa 2020-strategie⁽⁴¹⁾. In het jaarlijkse monitoringverslag 2014 voor Horizon 2020 (gepubliceerd in april 2016) wordt echter niet ingegaan op de bijdrage van Horizon 2020 tot de relevante vlaggenschipinitiatieven. De koppelingen tussen Horizon 2020 en de Europa 2020-strategie zullen alleen worden beoordeeld in het tussentijdse evaluatieverslag met betrekking tot Horizon 2020, dat in 2017 wordt verwacht. Daarbij is in de afgelopen jaren in geen van de evaluatieverslagen van de Commissie, die verplicht zijn overeenkomstig artikel 318 VWEU, op nuttige wijze over deze bijdrage gerapporteerd.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.50. *De koppelingen tussen Horizon 2020 en de Europa 2020-strategie zullen grondig worden beoordeeld in het kader van de tussentijdse evaluatie van Horizon 2020. Bij de tussentijdse evaluatie van Horizon 2020 zal ook de kwestie van de hefboomwerking aan de orde komen.*

Volgens de Commissie vereist artikel 31 van de verordening tot vaststelling van Horizon 2020, waarin de reikwijdte van het jaarlijks monitoringverslag wordt vastgelegd, niet dat op de bijdrage van Horizon 2020 tot de relevante vlaggenschipinitiatieven van de Europa 2020-strategie wordt ingegaan. Het monitoringverslag is enkel een verslag over de uitvoering van Horizon 2020.

Overeenkomstig artikel 32 van de verordening tot vaststelling van Horizon 2020 zal bij de tussentijdse evaluatie van Horizon 2020 rekening worden gehouden met de bijdrage van Horizon 2020 tot het bereiken van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie.

In de evaluatieverslagen van de Commissie uit hoofde van artikel 318 VWEU kan alleen verslag over de bijdrage van Horizon 2020 tot Europa 2020 worden uitgebracht wanneer deze informatie na de tussentijdse evaluatie beschikbaar is.

⁽⁴¹⁾ De artikelen 31 en 14 van Verordening (EU) nr. 1291/2013.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Sommige inherente moeilijkheden bij de evaluatie achteraf van KP7 blijven mogelijk ook bestaan voor Horizon 2020

3.51. Er zijn inherente problemen qua timing met betrekking tot de evaluatie van kaderprogramma's voor onderzoek. Het kaderprogramma voor Horizon 2020 bepaalt dat evaluaties op een zodanig tijdstip worden uitgevoerd dat ze in de besluitvorming kunnen worden meegenomen. Deze eis is moeilijk te vervullen op het gebied van onderzoek, waar de resultaten en impact mogelijk pas na vele jaren te zien zijn. Desalniettemin zijn in de wetgeving voor verschillende evaluaties termijnen vastgesteld: een tussentijdse evaluatie is gewoonlijk vereist in het vierde jaar van het zevenjarige kaderprogramma (2017 voor Horizon 2020) en een evaluatie achteraf moet twee tot drie jaar na afloop worden verricht (2023). Hoewel deze termijnen zijn bedoeld ter ondersteuning van het besluitvormingsproces, bestaat het risico dat zij niet leiden tot evaluaties waarin voldoende rekening is gehouden met de resultaten en impact van de programma's.

3.52. De evaluatie achteraf van KP7 (2007-2013) werd afgerond tegen het einde van 2015, toen meer dan de helft van de KP7-projecten nog liep en twee jaar na de vaststelling van het daaropvolgende programma, Horizon 2020. Deze evaluatie werd beïnvloed door vertragingen bij veel KP7-projecten en omdat de rapportageverplichting voor de begunstigden eindigde wanneer de projecten afliepen. Voorts is het verzamelen van gegevens voor sommige KP7-prestatie-indicatoren stopgezet in 2013, toen het zevende kaderprogramma eindigde.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.51-3.53. De Commissie erkent dat het per definitie moeilijk is om binnen een vast zevenjarig tijdsbestek voor elk kaderprogramma zinvolle evaluaties te verrichten. Daarom zal de tussentijdse evaluatie van Horizon 2020 ook een geactualiseerde beoordeling van de prestaties van KP7 bevatten. Dit zal de op dit gebied geconstateerde problemen voor een deel verhelpen.

De Commissie erkent ook dat het noodzakelijk is om een evenwicht te vinden tussen de noodzaak om voor tijdige inputs voor nieuwe wetgeving te zorgen en de noodzaak om de langeretermijneffecten van de meerwaarde van onderzoeksuitgaven te evalueren. Dit komt tot uiting in de wetgeving.

De Commissie is het ermee eens dat er bij een tussentijdse evaluatie van een kaderprogramma voor onderzoek sprake is van een aantal inherente problemen, zowel wat outputs als wat beschikbaarheid van gegevens betreft. Wachten tot later kan echter betekenen dat het trekken van belangrijke lessen die zeker bij de tussentijdse evaluatie kunnen worden beoordeeld, wordt uitgesteld.

Dat wordt erkend in de wetgeving. Tal van de in artikel 32, lid 3, genoemde specifieke elementen waarop in het kader van de tussentijdse evaluatie moet worden gelet, kunnen immers in een vrij vroeg stadium van het programma worden beoordeeld, zoals:

- de deelname van deelnemers die beschikken over een hoogwaardige onderzoeksinfrastructuur of die in het verleden gebruik hebben gemaakt van volledige kostendekking in het zevende kaderprogramma;
- de vereenvoudiging voor deelnemers die beschikken over een hoogwaardige onderzoeksinfrastructuur of die in het verleden gebruik hebben gemaakt van volledige kostendekking in het zevende kaderprogramma;
- de mate waarin gebruik is gemaakt van aanvullende remuneratie van het personeel als bedoeld in artikel 27 van Verordening (EU) nr. 1290/2013.

De Commissie is bijgevolg van mening dat de wetgeving (en de evaluatiepraktijken) de door de Rekenkamer aan de orde gestelde inherente problemen zoveel mogelijk beperkt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.53. Bij de tussentijdse evaluatie van Horizon 2020, die moet worden verricht in 2017, zullen beperkingen worden ondervonden omdat er in 2017 geen betekenisvolle resultaten beschikbaar zullen zijn voor verschillende prestatie-indicatoren (zie paragraaf 3.31 hierboven). En in het algemeen zal een evaluatie van Horizon 2020 waarschijnlijk negatief worden beïnvloed door de tekortkomingen die zijn vastgesteld in de rapportageresultaten van oproepen en werkprogramma's (waarvoor de verzamelde projectgegevens niet kunnen worden geaggregeerd om feedback te geven op oproepen en werkprogramma's — zie de paragrafen 3.33-3.38), en door de moeilijkheden die de Commissie ondervindt bij het na de afsluiting van projecten verzamelen van de prestatiegegevens van de begunstigden. De Commissie mag na afloop van de projecten evaluaties uitvoeren, maar in de door ons onderzochte gevallen hebben wij geen verplichtingen voor begunstigden aangetroffen om na de afsluiting van projecten erover te rapporteren.

De Commissie maakt niet altijd consequent gebruik van de belangrijkste prestatiebegrippen, met het risico dat het prestatiebeheersysteem wordt ondermijnd

3.54. **Figuur 3.1** toont de verschillende manieren waarop EU-actie voordelen kan opleveren: „output”, „resultaten” en „impact”. „Uitkomsten” omvatten resultaten en impact. Deze termen worden gebruikt als onderdeel van het monitoring- en rapportagesysteem van de Commissie voor prestaties om doelstellingen en indicatoren vast te stellen. Inconsistenties of tekortkomingen in het gebruik van de termen kunnen een prestatiebeheersysteem ondermijnen.

3.55. De Commissie hanteert deze termen over het algemeen in overeenstemming met deze definities⁽⁴²⁾. In de regels voor deelname door begunstigden van Horizon 2020 worden resultaten gedefinieerd als „alle materiële of immateriële output van de actie, zoals gegevens, kennis of informatie die is gegenereerd in het kader van de actie”. Deze definitie zou normaliter worden toegepast op „output” in plaats van „resultaten”.

3.56. Een andere inconsistentie met betrekking tot de toepassing van deze termen in Horizon 2020 is dat de afzonderlijke werkprogramma's die Horizon 2020 aansturen, in het kader van de wetgeving „verwachte resultaten”⁽⁴³⁾ zouden moeten omvatten, terwijl in de deelnameregels⁽⁴⁴⁾ het criterium „impact” wordt gebruikt. In werkprogramma's en uitnodigingen tot het indienen van voorstellen gebruikt de Commissie echter de term „verwachte impact”.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.53. *De Commissie kan informatie aggregeren om de 23 in de rechtsgrondslag vastgelegde indicatoren te beoordelen en dit vormt de hoeksteen van het prestatiekader, zoals beschreven in artikel 5 van de verordening tot vaststelling van Horizon 2020:*

„De eerste set van relevante prestatie-indicatoren voor het beoordelen van vooruitgang tegen de algemene doelstelling wordt nader beschreven in [de bijlage bij de wetgeving]”.

3.55-3.57. *De vaststelling van de Horizon 2020-regelgeving (december 2013) heeft plaatsgevonden vóór de uitvaardiging van de richtsnoeren voor betere regelgeving (mei 2015). Dit heeft tot een aantal inconsistenties geleid, zoals de Rekenkamer heeft opgemerkt. Sinds de vaststelling van de richtsnoeren voor betere regelgeving wordt bij de monitoring en evaluatie van de prestaties van Horizon 2020 consequent de in de richtsnoeren vastgelegde terminologie gebruikt.*

⁽⁴²⁾ Zie bijvoorbeeld het werkdokument van de diensten van de Commissie SWD (2015) 111 final van 19 mei 2015 „Richtsnoeren voor betere regelgeving”. Een uitzondering is het beleidsterrein van het extern optreden, waar „uitkomst” wordt gebruikt als overkoepelende term voor output, resultaat en impact, en „resultaat” wordt gedefinieerd als „een verandering die optreedt na een interventie en die normaliter verband houdt met de doelstellingen ervan”, een definitie die binnen de Commissie normaliter wordt gebruikt voor „resultaat”.

⁽⁴³⁾ Zie artikel 5, zesde alinea, van Besluit 2013/743/EU.

⁽⁴⁴⁾ Artikel 15, lid 1, onder b), van Verordening (EU) nr. 1290/2013.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.57. Resultaten meten de onmiddellijke effecten die rechtstreeks kunnen worden toegeschreven aan een actie en zijn dus veel geschikter als criteria voor de selectie van projecten dan impact, die meer voor de langere termijn gelden en elementen kunnen bevatten die niet kunnen worden aangepakt op projectniveau.

3.58. Uit onze steekproef van vijf lopende Horizon 2020-projecten blijkt dat het begrip „verwachte impact” in de verschillende uitnodigingen tot het indienen van voorstellen uiteenlopend wordt geïnterpreteerd. Eén begunstigde moest voor de mkb-regeling een marktanalyse en een bedrijfsplan indienen. Deze documenten waren onderdeel van het voorstel en zijn door de beoordelaars voor het impactcriterium geanalyseerd. Een andere begunstigde verstreekte een beknopte kwalitatieve beschrijving van het verband tussen het project en de verschillende aspecten van de verwachte impact, zoals „meer kansen voor innovatie voor dienstverleners, met inbegrip van het mkb en overheden”. Een derde begunstigde beschreef de voordelen van een nieuw behandelingsprotocol dat beschikbaar zou komen als resultaat van het project en bevestigde dat de resultaten zouden bijdragen tot de impact die is vastgelegd in de desbetreffende uitnodiging tot het indienen van voorstellen. De uiteenlopende interpretatie van „verwachte impact” in oproepen en de verschillende wijzen waarop de begunstigten hun bijdrage hebben gerechtvaardigd, brengt het risico mee dat de projectprestaties onvoldoende worden beoordeeld in het licht van de algemene doelstellingen van de oproepen en werkprogramma's.

3.59. Een ander probleem dat voortvloeit uit het gebrek aan duidelijkheid bij de Commissie op dit gebied is dat sommige van de indicatoren resultaten beschreven of dat impactindicatoren in werkelijkheid betrekking hadden op input en output, waardoor de Commissie in mindere mate in staat was de prestaties te beoordelen. **Figuur 3.4** bevat enkele voorbeelden van de wijze waarop deze risico's zich hebben gematerialiseerd.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.58. *De noodzaak om de verwachte impact beter te beschrijven, is een kwestie die in het tweede werkprogramma zal worden aangepakt. Daarnaast zijn de bestaande richtsnoeren ter zake verbeterd. De kwaliteit van het evaluatieproces zal echter nog steeds garanderen dat de beste projecten worden geselecteerd.*

De begunstigde die een marktanalyse en een bedrijfsplan moest indienen, nam deel aan de mkb-regeling, waarbij de indiening van een marktanalyse en een bedrijfsplan een voorwaarde is voor het verkrijgen van een subsidie.

Bij Horizon 2020 wordt de nadruk gelegd op innovatie en impact op langere termijn. Dat is de reden waarom in de uitnodigingen tot het indienen van voorstellen wordt gebruikgemaakt van de „verwachte impact”, die bij de evaluaties wordt beoordeeld. Het gebruik van het woord „resultaten” in de wetgeving vloeit voort uit het feit dat de wetgeving inzake Horizon 2020 dateert van vóór de richtsnoeren voor betere regelgeving.

De bijdrage van de projecten op de verschillende terreinen wordt beoordeeld aan de hand van een reeks indicatoren die in de rechtshandelingen en andere documenten betreffende Horizon 2020 worden beschreven. En indicatoren vormen de enige bron van informatie. Met het oog op de monitoring en evaluatie van de prestaties maakt de Commissie gebruik van een breed scala aan gegevens (bv. externe studies, enquêtes, casestudy's, analyses van nulscenario's enz.).

3.59. *De in de verordening beschreven indicatoren hebben betrekking op input, output, resultaten en impact. De Commissie is van oordeel dat de monitoring van deze indicatoren, onderbouwd door een evaluatie, een goede basis vormt om de prestaties te beoordelen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Figuur 3.4 — Inconsistent gebruik van indicatoren

Zoals is opgemerkt in paragraaf 3.28, kent Horizon 2020 23 essentiële prestatie-indicatoren waarmee de resultaten en de impact van de specifieke doelstellingen van Horizon 2020 kunnen worden gemeten. Zeven van deze indicatoren zijn gekoppeld aan publicaties, zoals „Leadership in enabling and industrial technologies (LEIT) — Number of joint public-private publications”. Het bereiken van dergelijke resultaten is weliswaar een geldige doelstelling van het programma, maar zulke indicatoren voor publicaties meten geen resultaten of impact.

Afgezien daarvan zijn er nog vier andere indicatoren die zijn verbonden aan input, in plaats van aan resultaten of impact. Voorbeelden hiervan zijn „toegang tot risicofinanciering — totaal aan investeringen via financiering met vreemd vermogen en durfkapitaalinvesteringen” en „Het percentage van het totaal aan middelen voor de energieproblematiek dat is toegewezen aan de volgende onderzoeksactiviteiten: hernieuwbare energie, energie-efficiëntie bij het eindgebruik, intelligente netwerken en energieopslag”.

In hoofdstuk 3 van het jaarverslag van vorig jaar hebben wij ook verslag uitgebracht over deze kwestie, namelijk in de context van de ESI-fondsen ⁽⁴⁵⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Figuur 3.4 — Inconsequent gebruik van indicatoren

In de door de Commissie uitgevaardigde richtsnoeren voor betere regelgeving is voor elk van deze begrippen een standaarddefinitie vastgesteld en deze definities zullen voortaan consequent worden toegepast.

Hoewel publicaties op zich outputs zijn, meent de Commissie dat deze in sommige gevallen resultaatindicatoren kunnen zijn (bijvoorbeeld publicaties in tijdschriften met collegiale toetsing).

Volgens de Commissie wordt in haar prestatiekader, en met name in de voor Horizon 2020 gehanteerde indicatoren, gestreefd naar een juist evenwicht tussen de verschillende soorten indicatoren. Binnen dit evenwicht is een bepaald aantal inputindicatoren aanvaardbaar om ervoor te zorgen dat uiteenlopende prioriteiten op adequate wijze worden beoordeeld.

DEEL 2 — PLANNING EN RAPPORTAGE VAN PRESTATIES OP HET NIVEAU VAN DE DIRECTORATEN-GENERAAL: DE GROEP „NATUURLIJKE HULPBRONNEN”

3.60. Dit deel van het hoofdstuk betreft de rapportage over de prestaties op het niveau van de DG's van de Commissie. Voor 2015 hebben wij een evaluatie gemaakt van de programmaverklaringen ⁽⁴⁶⁾, beheersplannen ⁽⁴⁷⁾ en jaarlijkse activiteitenverslagen ⁽⁴⁸⁾ van vier DG's ⁽⁴⁹⁾, gebaseerd op de vereisten zoals vastgesteld in het Financieel Reglement, de internecontrole-normen van de Commissie en haar interne instructies voor BP's en JAV's.

⁽⁴⁵⁾ Jaarverslag 2014, de paragrafen 3.49-3.56.

⁽⁴⁶⁾ COM(2014) 300 final van 24 juni 2014, „Ontwerp van de algemene begroting van de Europese Commissie voor het begrotingsjaar 2015”. Voor elk uitgavenprogramma bevatten de programmaverklaringen doelstellingen die worden ondersteund door indicatoren en streefdoelen, die zouden moeten worden gebruikt in de beheersplannen en jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's.

⁽⁴⁷⁾ Elk DG stelt jaarlijkse beheersplannen op om hun langetermijnstrategie te vertalen in algemene en specifieke doelstellingen en voor het beheer en de planning van hun activiteiten ter verwezenlijking van deze doelstellingen.

⁽⁴⁸⁾ Een jaarlijks activiteitenverslag is een beheersverslag waarin wordt weergegeven welke resultaten er zijn behaald op het gebied van de essentiële beleidsdoelstellingen en kernactiviteiten. Voor dit hoofdstuk hebben wij deel 1 van de JAV's onderzocht over de behaalde resultaten en over de mate waarin deze resultaten de beoogde impact hebben gehad.

⁽⁴⁹⁾ DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling (DG AGRI), DG Klimaat (CLIMA), DG Milieu (ENV) en DG Maritieme Zaken en Visserij (MARE).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.61. Volgens de instructies van de Commissie voor de beheersplannen voor 2015 moeten de DG's algemene doelstellingen formuleren met impactindicatoren (voor de lange termijn) en specifieke doelstellingen met resultaatindicatoren (voor de korte/middellange termijn). Volgens het Financieel Reglement moeten de doelstellingen van de DG's SMART zijn ⁽⁵⁰⁾.

3.62. In het verlengde van onze opmerkingen inzake andere DG's uit voorgaande jaren hebben wij geconstateerd dat vele van de (algemene en specifieke) doelstellingen in de BP's en JAV's van alle vier de geëvalueerde DG's rechtstreeks waren overgenomen uit beleidsteksten of wetgevingsdocumenten en dus van een te hoog niveau waren om te kunnen dienen als beheersinstrumenten (zie **figuur 3.5**).

Figuur 3.5 — Voorbeelden van doelstellingen die ongeschikt zijn voor beheersdoeleinden

DG CLIMA: De doelstelling „het waarborgen van investeringen ten behoeve van klimaatgerelateerde kwesties” is niet specifiek, omdat er niet wordt gespecificeerd welk volume aan investeringen moet worden gewaarborgd, en deze daarnaast niet tijdsgebonden is, aangezien er geen termijn is vastgesteld voor de verwezenlijking van deze doelstelling.

DG ENV: „Het omvormen van de EU tot een hulpbronnefficiënte, groene en concurrerende economie” is als specifieke doelstelling vastgesteld. Zij geeft geen precieze definitie van de gebruikte termen en evenmin wordt gepreciseerd hoe de doelstelling moet worden verwezenlijkt.

3.63. In totaal hebben wij 19 doelstellingen geëvalueerd, waarvan er slechts vier aan alle SMART-criteria voldeden. Dit resultaat is vergelijkbaar met wat wij in voorgaande jaren hebben geconstateerd. Hoewel de onderzochte doelstellingen relevant waren voor het beleidsterrein waarop de DG's opereren, worden met de indicatoren van een doelstelling in veel gevallen niet alle aspecten op het passende niveau gemeten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.62. Sinds de opmerking van de Rekenkamer over de beheersplannen voor 2015 heeft de Commissie wijzigingen in de strategische plannings- en programmeringscyclus aangebracht, met name met de bedoeling om een duidelijker kader voor de verantwoording door de Commissie en voor haar diensten te verschaffen. Deze nieuwe aanpak moet ervoor zorgen dat de planningsdocumenten vanaf 2016 gestroomlijnder zijn en sterker op de prioriteiten van de Commissie en de bevoegdheden van de DG's zijn gericht. Dit moet hen helpen bij het vaststellen van prioriteiten en bij het vertellen van een samenhangend verhaal over de gerealiseerde prestaties, waarbij voor de uitkomsten van EU-beleid op hoog niveau en van uitgavenprogramma's een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen toeschrijving (voor resultaten en outputs die een direct gevolg zijn van de activiteiten van de Commissiediensten) en bijdrage (wanneer de activiteiten van de Commissiediensten een rol spelen bij de totstandkoming van een gegeven resultaat of een impact).

In het kader van het strategisch plan wordt een nieuwe aanpak gevolgd waarbij de nadruk wordt verlegd van kortetermijnplanning naar een strategisch perspectief op lange termijn. Dit moet de DG's helpen bij het afstemmen van hun specifieke doelstellingen op de langetermijndoelstellingen die op het niveau van de Commissie zijn vastgesteld. De operationeel geplande outputs voor elk directoraat-generaal voor het komende jaar worden opgesomd in het beheersplan.

Figuur 3.5 — Voorbeelden van doelstellingen die ongeschikt zijn voor beheersdoeleinden

DG CLIMA — Het bedrag en de termijn zijn impliciet vastgesteld aangezien de doelstelling en de indicatoren duidelijk verband houden met (het subprogramma klimaatactie van) het LIFE-programma 2014-2020.

DG ENV — De Commissie merkt op dat de wijze waarop deze doelstelling zal worden verwezenlijkt, op de bladzijden 9 en 10 van het strategisch plan voor 2016-2020 van het directoraat-generaal Milieu wordt gepreciseerd en dat de indicatoren voor het meten van de gemaakte vorderingen, op de bladzijden 19, 20 en 21 van hetzelfde document worden beschreven.

⁽⁵⁰⁾ Artikel 30, lid 3, van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.64. De keuze van indicatoren moet worden gebaseerd op overwegingen zoals relevantie, meetbaarheid en tijdige beschikbaarheid van betrouwbare prestatiegegevens. Voor zover mogelijk dienen de indicatoren te voldoen aan de „RACER”-criteria⁽⁵¹⁾. Indicatoren die resultaten meten waarop DG's weinig invloed kunnen uitoefenen, dienen te worden aangevuld met andere indicatoren die rechtstreeks de activiteiten van de DG's meten.

3.65. Alle vier de DG's hebben per doelstelling ten minste één prestatie-indicator om het management te helpen de bereikte resultaten te monitoren, te evalueren en hierover te rapporteren. Van de 58 indicatoren in de door ons onderzochte DG's voldeden er 28 aan alle RACER-criteria. Dit is een verbetering ten opzichte van hetgeen wij in voorgaande jaren hebben gerapporteerd. Evenals in voorgaande jaren hebben wij echter een aantal tekortkomingen vastgesteld in de gebruikte indicatoren (zie **figuur 3.6**).

Figuur 3.6 — Voorbeeld van problemen met indicatoren

Indicatoren werden gepresenteerd als resultaatindicatoren, maar waren daarentegen gericht op input, bijvoorbeeld in DG AGRI: „Totale investering in productie van hernieuwbare energie” — deze indicator meet de rechtstreeks met de steunverlening gerealiseerde activiteit, in plaats van te zijn gericht op de dankzij de investering gerealiseerde toename van hernieuwbare energie.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Figuur 3.6 — Voorbeeld van problemen met indicatoren

In deze indicator wordt niet alleen rekening gehouden met de input van het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO), maar ook met de nationale en particuliere bijdragen aan de activiteiten. Hij geeft bijgevolg een indicatie van de aansporings-effecten van de nationale en EU-bijdragen op particuliere bijdragen aan activiteiten die rechtstreeks met de doelstelling inzake hernieuwbare energie verband houden. De gekwantificeerde doelstelling voor 2023 is van tevoren vastgesteld door de lidstaten op basis van een analyse van de binnen het programmeringsgebied geconstateerde behoeften en het is de bedoeling dat die met behulp van een consistente strategie wordt gerealiseerd. Daarnaast en bovenal wordt deze indicator aangevuld met de resultaatindicator „hernieuwbare energie uit ondersteunde projecten”, die in 2017 en 2019 door beoordelaars en in 2024 in het kader van de evaluatie achteraf zal worden gemeten. Beide indicatoren samen zullen een volledig beeld van de behaalde resultaten opleveren.

⁽⁵¹⁾ Relevant, aanvaard, geloofwaardig, eenvoudig en degelijk: „Deel III: Bijlagen bij de richtsnoeren inzake effectbeoordeling” (Europese Commissie, 15 januari 2009 — http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/ia-g_2009_annex_en.pdf).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

DEEL 3 — RESULTATEN VAN DE DOOR DE REKENKAMER UITGEVOERDE DOELMATIGHEIDSCONTROLE**Speciale verslagen uit 2015 en andere output met betrekking tot prestaties**

3.66. In onze speciale verslagen wordt onderzocht of de beginselen van goed financieel beheer zijn toegepast op de uitgaven van de EU. Binnen het kader van onze strategie voor 2013-2017⁽⁵²⁾ selecteren wij ieder jaar een aantal prioriteiten om ons daarop te richten⁽⁵³⁾. Wij kiezen onze onderwerpen voor speciale verslagen aan de hand van een aantal criteria, zoals het niveau van de betrokken ontvangsten of uitgaven, de risico's voor een goed financieel beheer en de mate van interesse van de belanghebbenden. In 2015 hebben wij 25 speciale verslagen vastgesteld⁽⁵⁴⁾, zoals vermeld in **bijlage 3.1**.

3.67. Onze benadering van doelmatigheidscontroles maakt een natuurlijke ontwikkeling door en weerspiegelt de veranderende omstandigheden waaronder de EU opereert. In dit jaarverslag vestigen wij de aandacht op een aantal wijzen waarop in onze speciale verslagen van 2015 rekening wordt gehouden met deze wijzigingen: de ontwikkeling van een reeks verslagen over verschillende aspecten van de financiële crisis; een reeks verslagen over het aanhoudende probleem van jeugdwerkloosheid, en onze reactie op de ontwikkelingen op het gebied van klimaatverandering en milieu.

De reactie van de EU op de financiële crisis

3.68. De financiële en later de staatsschuldencrisis die in 2007-2008 uitbrak, heeft vérstrekkende gevolgen gehad voor Europa en in reactie daarop hebben de lidstaten van de EU en de Unie als geheel een aantal stappen genomen⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵²⁾ Beschikbaar op onze website, <http://eca.europa.eu>

⁽⁵³⁾ Zie bijvoorbeeld de prioriteiten voor 2016, op http://www.eca.europa.eu/nl/Pages/home_wp2016.aspx

⁽⁵⁴⁾ „Vastgesteld” betekent goedgekeurd voor publicatie.

⁽⁵⁵⁾ Zie het overzicht 2014 („landscape review”) van de Rekenkamer „De middelen van de EU optimaal benutten: een overzicht („landscape review”) van de risico's voor het financiële beheer van de EU-begroting”, de paragrafen 9-11 (<http://eca.europa.eu>).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.69. In 2015 hebben wij op dit gebied drie speciale verslagen gepubliceerd. Ons verslag over de financiële bijstand aan landen in moeilijkheden betrof een omvattende analyse van de wijze waarop de Commissie de financiële bijstand die werd verleend aan vijf lidstaten (Hongarije, Letland, Roemenië, Ierland en Portugal) heeft beheerd⁽⁵⁶⁾. Onze uitgebreide conclusies vestigden de aandacht op het feit dat sommige waarschuwingsignalen vóór de crisis niet werden opgemerkt door de Commissie, waardoor zij niet was voorbereid toen zij de eerste verzoeken om financiële bijstand ontving. De prestaties van de Commissie waren wisselend toen zij daarop middelen moest mobiliseren om de crisis het hoofd te bieden, maar over het algemeen slaagde de Commissie erin om aan de financieringsbehoeften te voldoen door namens de EU schuldbewijzen uit te geven. De impact van het optreden van de Commissie was dat de lidstaten grotendeels aan hun tekortdoelstellingen hebben kunnen voldoen en over het algemeen zijn doorgestaan met de hervormingen die waren ingezet naar aanleiding van de programmavooraan. Wij hebben negen aanbevelingen gedaan die alle aspecten van deze kwestie bestrijken.

3.70. Griekenland was een van de lidstaten die het meest in verband werd gebracht met de financiële crisis. Om die reden hebben wij een verslag gepubliceerd dat specifiek is gericht op de door de Commissie geboden steun waarmee Griekenland werd geholpen bij de uitvoering van de financiële hervorming⁽⁵⁷⁾. We concludeerden dat het orgaan dat door de Commissie was opgericht voor de uitvoering van de steunverlening, de „Taskforce Griekenland”, over het algemeen aan zijn mandaat heeft voldaan door bijstand te verlenen overeenkomstig de vereisten van de Griekse economische aanpassingsprogramma's. Er waren echter tekortkomingen en wisselende resultaten wat betreft zijn invloed op de voortgang van de hervormingen.

3.71. Ten gevolge van de crisis is de rol van ratingbureaus belangrijker geworden, wat heeft geleid tot de oprichting van de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA) in 2011. Met ons verslag over het toezicht op ratingbureaus door de EU⁽⁵⁸⁾ hebben wij dus een belangrijke bijdrage geleverd tot een doeltreffender beheer op dit gebied. Wij hebben vastgesteld dat de ESMA in korte tijd goede grondslagen had gelegd voor het uitvoeren van haar toezichthoudende rol, maar dat er nog ruimte was voor verbetering, bijvoorbeeld op het gebied van de verduidelijking van methodologische criteria en de toereikendheid van de samenvattende statistieken die openbaar worden gemaakt in het onlineregister van de ESMA, en de controles van de aan dat register gerapporteerde gegevens.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.69. *De wereldwijde financiële crisis van 2007-2008 was van een ongekeerde omvang en aard. De crisis heeft aangetoond dat het toezichtkader van vóór de crisis niet helemaal geschikt was voor het onderkennen van de aan de onderliggende begrotingsituaties verbonden risico's in tijden van een economische crisis zonder weerga. Ze heeft aan het licht gebracht dat er behoefte bestaat aan een uitgebreider toezicht op de bankensector en op de macro-economie in ruimere zin. Op het moment waarop landen om bijstand vroegen, werd de verslechterende toestand achter de schermen gevolgd en stond de Commissie in nauw contact met de nationale autoriteiten. De reactie op de crisis was onmiddellijk en alomvattend. Hoewel de Commissie met nijpende personeelsproblemen werd geconfronteerd en een moeilijk leerproces moest doormaken, is zij toch in staat gebleken al haar nieuwe taken op het gebied van programmabeheer, die niet alleen bestonden in het uitgeven van schuldbewijzen om aan de financieringsbehoeften te voldoen, snel en met succes op zich te nemen. Dit wordt erkend door de Rekenkamer, die dit als een hele prestatie heeft bestempeld. Alle programma's hebben hun essentiële economische doelstellingen bereikt. De controleaanbevelingen hadden vooral betrekking op aspecten van het door de Commissie gevoerde programmabeheer die met processen, besluitvorming en bijhouden van stukken te maken hadden, en de Commissie heeft alle aanbevelingen geheel of gedeeltelijk aanvaard.*

3.70. *De Commissie erkent dat de technische bijstand een wisselende impact op de algemene voortgang van de hervormingen heeft gehad. Dit moet worden gezien tegen de achtergrond van de bredere politieke context en in het licht van de verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de instellingen van de Europese Unie. Het doorvoeren van de (structurele) hervormingen was en blijft de verantwoordelijkheid van de Griekse autoriteiten, terwijl de „Taskforce Griekenland” beschikbaar was voor het verlenen van advies/bijstand aan de Griekse autoriteiten wanneer deze daarom verzochten.*

⁽⁵⁶⁾ Speciaal verslag nr. 18/2015: „Financiële bijstand aan landen die in moeilijkheden verkeren” (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁷⁾ Speciaal verslag nr. 19/2015: „Meer aandacht voor resultaten nodig om de verlening van technische bijstand aan Griekenland te verbeteren” (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁸⁾ Speciaal verslag nr. 22/2015 „Het EU-toezicht op ratingbureaus — een solide opzet, maar nog niet volledig doeltreffend” (<http://eca.europa.eu>).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Jeugdwerkloosheid

3.72. Langdurige werkloosheid onder jongeren is in een aantal lidstaten een ernstig probleem, en het is een kwestie die wij hebben aangemerkt als een van de prioriteiten voor onze werkzaamheden in 2015. In reactie daarop heeft de Raad in 2013 aanbevolen dat er een „jeugdgarantie” moest worden opgericht door de lidstaten, bestaande uit een combinatie van EU- en nationale financiering. In het kader van de garantie moeten jongeren die binnen vier maanden na het verlaten van het onderwijs of bij het verliezen van een baan een „deugdelijk” aanbod van een baan krijgen of een opleiding vinden om hen te helpen in de toekomst werk te vinden. In ons verslag over dit onderwerp⁽⁵⁹⁾ hebben wij geconstateerd dat de Commissie tijdige en passende steun bood aan de lidstaten bij het opzetten van hun garantieregelingen, waarbij wij wel op drie potentiële risico's hebben gewezen die van invloed zouden kunnen zijn op het succes van de regelingen: de adequaatheid van de totale financiering, de wijze waarop een deugdelijk aanbod moet worden gedefinieerd en de monitoring van en de rapportage over de resultaten door de Commissie.

3.73. Later in 2015 zijn wij op dit onderwerp teruggekomen in ons verslag over de steun van de Commissie voor jongerenactieteams⁽⁶⁰⁾, een initiatief dat nationale deskundigen en deskundigen van de Commissie samenbracht in de acht lidstaten met de hoogste jeugdwerkloosheid⁽⁶¹⁾. We stelden vast dat de doeltreffendheid van het ondersteunende advies van de Commissie aan de lidstaten inzake de jongerenactieteams werd beperkt door de hoeveelheid en de kwaliteit van de informatie die zij tot haar beschikking had over de wijze waarop bestaande ESF- of nationale maatregelen voor werkloze jongeren in de praktijk functioneerden. Verder was de beoordeling door de Commissie van de door de lidstaten voorgestelde wijzigingen van hun programma's voornamelijk gericht op begrotingsaspecten, in plaats van op een optimaal gebruik van de beschikbare ESF-middelen.

3.72. *Wat de door de Rekenkamer gesignaleerde drie potentiële risico's betreft die op het succes van de jongerengarantieregelingen van invloed zouden kunnen zijn, is de Commissie het daarmee eens en zou zij er tevens op willen wijzen dat:*

- *investeren in een jongerengarantie van cruciaal belang is voor de EU om haar toekomstig groeipotentieel te behouden. Er is reeds aanzienlijke financiële steun van de EU beschikbaar, maar wil de jongerengarantie werkelijkheid worden, dan moeten ook de lidstaten in hun nationale begrotingen voorrang geven aan werkgelegenheidsmaatregelen voor jongeren;*
- *„goede kwaliteit” is van cruciaal belang voor de uitvoering van de jongerengarantie. De Commissie zal de reflectie omtrent aanbiedingen van „goede kwaliteit” verder stimuleren en verdere richtsnoeren aan de lidstaten verstrekken;*
- *er diende langdurig naar een consensus te worden gezocht om tot de vaststelling van een gezamenlijk toezichtkader te komen. De monitoringactiviteiten zullen via de passende kanalen worden verwerkt in de evaluatie door de Commissie van de tenuitvoerlegging van de jongerengarantie in het kader van toekomstige Europese semesters, alsook in haar verslag van 2016 aan het Europees Parlement en de Raad over de implementatie van de jongerengarantieregeling.*

3.73. *De Commissie heeft proactief gebruikgemaakt van alle instrumenten die haar door het bestaande rechtskader worden geboden om de doelstellingen van het YAT-initiatief (Youth Action Team, jongerenactieteam) te verwezenlijken en er verslag over uit te brengen.*

De Commissie vindt dat het YAT-initiatief de door de Europese Raad in zijn conclusies van 30 januari 2012 geformuleerde politieke verwachtingen heeft ingelost. De voornaamste doelstelling van de gezamenlijke YAT's — een specifiek ad-hocinitiatief — bestond erin nationale en EU-instrumenten (onder meer de structuurfondsen) te mobiliseren en de beleidshervormingen te bespreken die in de jeugdbanenplannen moeten worden opgenomen. De opdracht van de teams bestond erin voor een nieuw elan te zorgen door het hoogste politieke niveau van de problemen bewust te maken, de dringende noodzaak van maatregelen duidelijk te maken en meer advies te verlenen, zonder extra administratieve en/of juridische procedures in het leven te roepen.

⁽⁵⁹⁾ Speciaal verslag nr. 3/2015 „De EU-jongerengarantie: eerste stappen genomen, maar uitvoeringsrisico's in het verschiet” (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁰⁾ Speciaal verslag nr. 17/2015: „Steun van de Commissie voor jongerenactieteams: heroriëntatie van ESF-middelen verwezenlijkt, maar onvoldoende aandacht voor resultaten” (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶¹⁾ Ierland, Griekenland, Spanje, Italië, Letland, Litouwen, Portugal en Slowakije.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Het milieu, energie en klimaatverandering

3.74. De kwestie van milieu en klimaatverandering en de gevolgen daarvan voor het EU-beleid op een aantal andere gebieden, zoals landbouw en energie, is een van de mondiale uitdagingen waarop wij in ons richten in onze strategie voor 2013-2017. Daarom werd in ons verslag over door de EU gefinancierde afvalwaterzuiveringsinstallaties in het Donaubekken onderzocht of de EU-steun de lidstaten heeft geholpen bij het verwezenlijken van de doelstellingen van het EU-afvalwaterbeleid⁽⁶²⁾, een belangrijk onderdeel van een succesvol milieu-beleid. Wij hebben geconcludeerd dat de financiële steun van de EU weliswaar een belangrijke rol heeft gespeeld bij het bevorderen van de verzameling en behandeling van water, maar dat dit niet toereikend is geweest om de termijnen te halen.

3.75. In een later verslag in 2015 werd vervolgens een ander aspect van waterkwaliteit in het Donaubekken onderzocht: vorderingen van dezelfde vier lidstaten bij het voldoen aan de vereisten van de kaderrichtlijn water⁽⁶³⁾, waarvan de belangrijkste doelstelling vanaf 2000 was ervoor te zorgen dat er in 2015 een goede waterkwaliteit is bereikt (waarop enkele uitzonderingen mogelijk zijn). Wij hebben geconcludeerd dat de uitvoering van de door de EU gefinancierde maatregelen tot weinig verbetering van de waterkwaliteit had geleid. Hoewel de invoering van stroomgebiedbeheerplannen als instrument voor geïntegreerd waterbeheer een van de sterke punten van de richtlijn was, vertoonden de plannen van de lidstaten in de praktijk tekortkomingen wat betreft de vaststelling van de verontreinigingsdruk en van corrigerende maatregelen.

3.76. In het kader van een ander thema onderzochten wij de EU-regeling voor de emissierechtenhandel (ETS)⁽⁶⁴⁾. Dit is een essentieel onderdeel van het EU-beleid ter bestrijding van de klimaatverandering en heeft tot doel de emissies van broeikasgassen op kosteneffectieve en economisch doelmatige wijze te helpen terugdringen. Wij constateerden dat het beheer van de regeling door de Commissie en de lidstaten niet in alle opzichten adequaat was. Het werd belemmerd door bepaalde problemen in verband met de robuustheid van het kader voor het beschermen van de integriteit ervan, zoals het ontbreken van toezicht op de emissiehandel op EU-niveau en door aanzienlijke tekortkomingen in de tenuitvoerlegging van de tweede fase van de regeling in de periode 2008-2012, na de eerste voorbereidende fase.

3.76. De Commissie zal alles in het werk stellen om het EU-emissiehandelssysteem verder te verbeteren; zij zal de door de Rekenkamer gesignaleerde tekortkomingen aanpakken. Aan een aantal aanbevelingen moet door de lidstaten uitvoering worden gegeven.

Diverse punten waarop de Rekenkamer heeft gewezen, hielden specifiek verband met de periode 2008-2012 (fase 2) en zijn reeds grotendeels aangepakt door de huidige regels voor de periode 2013-2020 (fase 3).

Sinds het controleverslag is er een nieuw wetgevingsvoorstel betreffende het emissiehandelssysteem⁽²⁾ aangenomen (verwezenlijking van de klimaat- en energiedoelstellingen voor 2030 naar aanleiding van de conclusies van de Europese Raad van oktober 2014).

⁽⁶²⁾ Speciaal verslag nr. 2/2015 „EU-financiering van stedelijke afvalwaterzuiveringsinstallaties in het Donaubekken: verdere inspanningen zijn nodig om de lidstaten te helpen bij het verwezenlijken van de doelstellingen van het EU-afvalwaterbeleid” (<http://eca.europa.eu>). Deze controle bestreek de volgende lidstaten: de Tsjechische Republiek, Hongarije, Roemenië en Slowakije.

⁽⁶³⁾ Speciaal verslag nr. 23/2015 „Waterkwaliteit in het Donaubekken: vooruitgang in de uitvoering van de kaderrichtlijn water, maar nog wel een lange weg te gaan” (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁴⁾ Speciaal verslag nr. 6/2015 „De integriteit en de uitvoering van de EU-ETS” (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁾ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad, ingediend door de Commissie op 15 juli 2015, tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen (COM(2015) 337 final).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.77. We publiceerden ook een verslag over de energievoorzieningszekerheid en de ontwikkeling van de interne energiemarkt van de EU⁽⁶⁵⁾. Wij constateerden dat de doelstelling van de EU om de interne energiemarkt tegen 2014 te voltooien, niet was behaald. De Europese energie-infrastructuur is over het geheel genomen niet goed ontworpen voor volledig geïntegreerde markten en biedt momenteel dan ook nog geen effectieve energievoorzieningszekerheid. De financiële steun uit de EU-begroting op het gebied van energie-infrastructuur heeft slechts een beperkte bijdrage geleverd aan de interne energiemarkt en de energievoorzieningszekerheid.

De follow-up van aanbevelingen in speciale verslagen

3.78. Het geven van follow-up aan de verslagen van onze doelmatigheidscontroles vormt een kernelement van de verantwoordingscyclus en draagt ertoe bij dat de Commissie en de lidstaten ertoe overgaan de aanbevelingen van de controles uit te voeren.

3.79. In ons speciaal verslag uit 2016 over de follow-upactiviteiten van 2014⁽⁶⁶⁾ deden wij de Commissie een aantal aanbevelingen waarin wij haar aanraden om haar follow-uppraktijken in overeenstemming te brengen met de relevante internecontrole-normen. De Commissie accepteerde deze aanbevelingen en stemde ermee in corrigerende maatregelen te nemen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.77. De Commissie zet concrete stappen om de resterende marktbelemmeringen voor de interne energiemarkt weg te nemen, met name via regionale samenwerkingskaders waarbij verschillende lidstaten betrokken zijn, alsook in het kader van de voorbereiding van haar initiatief met betrekking tot de opzet van de elektriciteitsmarkt. Wat infrastructuur betreft is het van belang op het volgende te wijzen:

- a) de energie-infrastructuur wordt geacht te worden gefinancierd door de markt, nl. door middel van gebruikerstarieven die door onafhankelijke regelgevende instanties worden goedgekeurd; financiële steun uit de EU-begroting dient dan ook eerder uitzondering dan regel te zijn;
- b) waar financiële steun is verleend, is de voorzieningszekerheid vaak aanmerkelijk verbeterd. Een goed voorbeeld hiervan zijn de Baltische staten, waar steun van zowel het Europees energieprogramma voor herstel (EEPR) als de Financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF) voor belangrijke projecten niet alleen de voorzieningszekerheid voor elektriciteit heeft vergroot, maar ook tot de convergentie van de groothandelsprijzen heeft bijgedragen.

3.79-3.80. De Commissie is vastbesloten om ervoor te zorgen dat systematisch uitvoering en follow-up wordt gegeven aan de aanbevelingen die de Rekenkamer in zijn speciale verslagen heeft gedaan en die de Commissie heeft aanvaard.

Volgens de Commissie zijn haar controleregelingen in overeenstemming met de internationale controle-normen en de beste werkmethode-nen.

De Commissie zal zich echter inspannen om verdere uitdagingen aan te pakken die met het follow-upsysteem en de follow-upprocedures voor de kwijting verband houden.

⁽⁶⁵⁾ Speciaal verslag nr. 16/2015 „Verbetering van de energievoorzieningszekerheid door ontwikkeling van de interne energiemarkt: meer inspanningen nodig” (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁶⁾ Speciaal verslag nr. 2/2016: „Verslag van 2014 over de follow-up van de speciale verslagen van de Europese Rekenkamer” (<http://eca.europa.eu>).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.80. Wij beoordeelden hoe de Commissie follow-up heeft gegeven aan een steekproef van 90 controleaanbevelingen uit elf speciale verslagen die werden gepubliceerd in de periode 2011-2012. De steekproef werd geselecteerd op basis van een reeks criteria⁽⁶⁷⁾. Naar aanleiding van de 83 aanbevelingen die geverifieerd konden worden, hebben wij geconcludeerd dat de Commissie 63 % van onze aanbevelingen volledig had uitgevoerd en dat daarvan 26 % op de meeste punten, 10 % op sommige punten en 1 % niet was uitgevoerd.

3.81. Hoewel de Commissie onze voornaamste gecontroleerde is, constateren wij regelmatig zaken die het best kunnen worden aangepakt door de autoriteiten van de lidstaten of in samenwerking met de Commissie, aangezien de meeste uitgaven worden gedaan onder met de lidstaten gedeeld beheer. In onze speciale verslagen doen wij soms ook aanbevelingen aan de lidstaten in het algemeen. We kunnen ook rechtstreeks aanbevelingen aan afzonderlijke lidstaten doen, hoewel dit zelden voorkomt⁽⁶⁸⁾.

Aanbevelingen worden medegedeeld aan de lidstaten, hoewel formele follow-up is vermengd

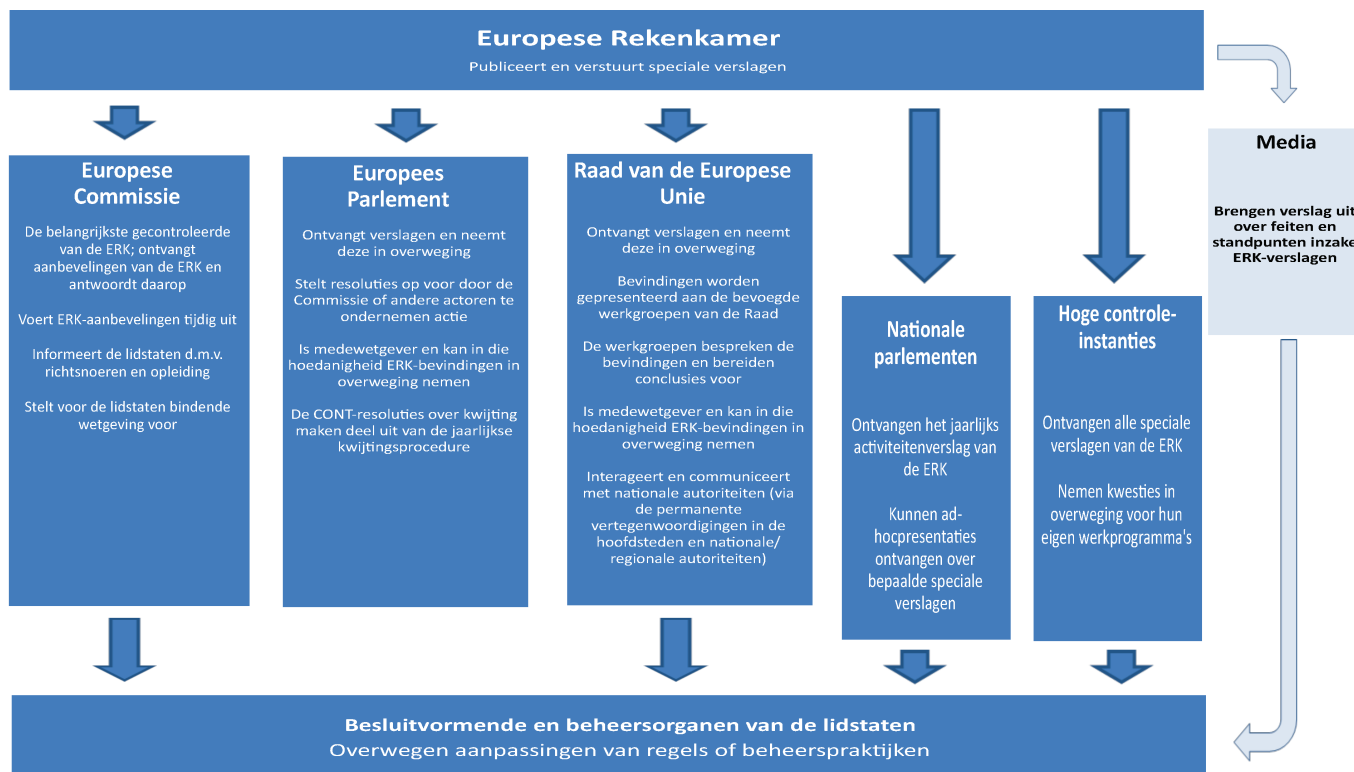
3.82. Wanneer wij aanbevelingen doen die van toepassing zijn op de lidstaten in het algemeen, kan die boodschap op vijf manieren worden overgebracht (zie **figuur 3.7**). Elk verslag wordt ten eerste verzonden aan de hoge controle-instantie (de belangrijkste nationale publieke controle-organisatie). De verslagen worden ook toegezonden aan de Raad, die ze in overweging neemt in het kader van de kwijtingsprocedure, en bij gelegenheid gepresenteerd aan de werkgroepen van de Raad. Ons jaarlijks activiteitenverslag (met details van onze speciale verslagen) wordt ook toegezonden aan het parlement van elke lidstaat, en individuele leden van de Rekenkamer kunnen specifieke verslagen onder de bijzondere aandacht brengen van een nationaal parlement, of een bevoegde commissie daarvan, in het kader van hun interactie met het parlement in kwestie. Onze aanbevelingen worden ook medegedeeld aan de lidstaten via richtsnoeren van de Commissie en opleidingsacties.

⁽⁶⁷⁾ Verslagen worden geselecteerd op basis van het feit dat zij nog niet zijn opgevolgd, nog steeds relevant zijn en dat er ten minste twee jaar zijn verstreken sinds de publicatie van het speciaal verslag.

⁽⁶⁸⁾ Naast de aanbevelingen uit de verslagen van de Rekenkamer ontvangen de lidstaten die worden onderzocht in het kader van de steekproef voor afzonderlijke doelmatigheidscontroles van de Rekenkamer ook een specifiek verslag over onze bevindingen, dat niet wordt gepubliceerd. Hier wordt niet ingegaan op deze verslagen.

Figuur 3.7 — Mededeling van bevindingen aan de lidstaten

De invloed van aanbevelingen van de ERK op de autoriteiten van de lidstaten



Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.83. Tot op heden hebben wij echter nog relatief weinig informatie ontvangen over de impact van deze communicatie-inspanningen in de lidstaten. Om dit probleem te ondervangen, hebben wij onder betaalorganen, ministeries en nationale HCI's in de lidstaten een enquête gehouden over de follow-up van onze aanbevelingen⁽⁶⁹⁾. Vier DG's van de Commissie hebben ook een vragenlijst ingevuld.

⁽⁶⁹⁾ Uit de enquête werd een steekproef van 76 geselecteerd, waarvan er 56 een definitief antwoord gaven, een respons van 74 %.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.84. Daardoor werd bevestigd dat de gecommuniceerde aanbevelingen inderdaad doordringen tot op het niveau van de lidstaten, waarbij uit de enquête bleek dat onze berichten langs één of meer van de voornoemde kanalen zijn ontvangen. Wat de impact hiervan betreft, heeft 80 % van de respondenten erkend dat onze verslagen op het niveau van de lidstaten ten minste „enigszins bekend” zijn. Daarentegen heeft slechts 13 % geantwoord dat er in hun lidstaat een gecoördineerde follow-upprocedure bestond voor al onze aanbevelingen. Wat betreft de genomen follow-upmaatregelen, gaf 38 % aan dat alleen bij bepaalde onderwerpen actie wordt ondernomen, terwijl 49 % verklaarde dat er geen formele follow-up plaatsvindt. Toch gaven sommige lidstaten concrete voorbeelden van gevallen waarin onze aanbevelingen waren meegenomen in nationaal beleid en in de praktijk, met name op het gebied van natuurlijke hulpbronnen (zie **figuur 3.8**).

Figuur 3.8 — Voorbeelden van bewustzijn en communicatie op het niveau van de lidstaat

In ons verslag over „De kosteneffectiviteit van EU-steun inzake plattelandontwikkeling voor niet-productieve investeringen in de landbouw”⁽⁷⁰⁾ wordt aanbevolen dat de lidstaten procedures instellen om ervoor te zorgen dat de kosten van de ondersteunde niet-productieve investeringen niet hoger zijn dan de kosten van soortgelijke goederen, diensten of werken die door de markt worden aangeboden. Dit houdt concreet in dat lidstaten in het kader van hun administratieve controles passende benchmarks en/of referentiekosten moeten vastleggen aan de hand waarvan de kosten van niet-productieve investeringen systematisch worden geverifieerd. In reactie op deze aanbeveling heeft één lidstaat standaardprijzen ingevoerd voor het beheer van de aanplant van hagen.

Voor de verspreiding van onze aanbevelingen maakt een beheersautoriteit in één lidstaat de bevindingen van de Rekenkamer beschikbaar op haar intranetpagina voor het uitvoerende comité van het plattelandontwikkelingsprogramma, waarop alle uitvoerende instanties en het betaalorgaan zijn vertegenwoordigd.

In één lidstaat verwittigt het ministerie van Landbouw het betaalorgaan en, zo nodig, andere belanghebbenden door middel van een samenvattend verslag met onze belangrijkste bevindingen en aanbevelingen, met het volledige verslag in een bijlage.

Bron: Een selectie uit de reacties op onze enquête onder HCI's en betaalorganen.

⁽⁷⁰⁾ Speciaal verslag nr. 20/2015 „De kosteneffectiviteit van EU-steun inzake plattelandontwikkeling voor niet-productieve investeringen in de landbouw” (<http://eca.europa.eu>).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.85. Uit de enquête blijkt dat er op het niveau van de lidstaten sprake is van een redelijke mate van bekendheid met de aanbevelingen van onze doelmatigheidscontroles. Het niveau van de formele follow-up varieert echter enorm en er zijn slechts bescheiden aanwijzingen dat onze aanbevelingen leiden tot veranderingen van nationaal beleid en in de praktijk. Het is duidelijk dat er nog ruimte is voor verbetering in de wijze waarop wij onze aanbevelingen ontwikkelen en verspreiden om maximale impact te hebben op het niveau van de lidstaten. In het najaar van 2016 zal de Rekenkamer met het Contactcomité, de diensten van de Commissie en de Raad overleggen over een mogelijke follow-up van aanbevelingen in de lidstaten.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

3.86. Horizon 2020 is een ambitieus, breed programma waarin voorheen afzonderlijke programma's voor onderzoek en innovatie voor het eerst zijn samengebracht, met de nadruk op „maatschappelijke uitdagingen”. Er bestaan verbanden op hoog niveau tussen Horizon 2020 en de belangrijkste strategie van de EU, Europa 2020: twee van de drie voornaamste indicatoren voor Horizon 2020 zijn ook indicatoren op hoog niveau voor Europa 2020. Deze indicatoren zijn echter van beperkt nut voor het achterhalen van de bijdrage van Horizon 2020 tot Europa 2020 (zie de paragrafen 3.7-3.17).

3.87. De koppelingen tussen de tien politieke prioriteiten van de Commissie en van Europa 2020/Horizon 2020 behoeven verdere verduidelijking. De politieke prioriteiten overlappen elkaar, maar verschillen van de prioriteiten van Europa 2020. Het is niet duidelijk welke reeks prioriteiten van Horizon 2020 nu op elkaar moeten worden afgestemd, van de planning tot en met de monitoring ervan en de verslaglegging erover. Het risico bestaat dat dit ook andere activiteitenterreinen van de EU betreft (zie de paragrafen 3.18-3.21).

3.86. De Commissie aanvaardt weliswaar dat verdere verbeteringen noodzakelijk zijn, maar meent dat haar prestatiekader de bijdrage van Horizon 2020 tot Europa 2020 al van nabij volgt.

Zoals uitgelegd onder figuur 3.1 en in paragraaf 3.13.

De EU-begroting vertegenwoordigt slechts een klein deel van de totale uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling in Europa en kan op zichzelf dus slechts een geringe bijdrage leveren tot de verwezenlijking van de Europa 2020-doelstellingen. Het boeken van vooruitgang bij de Europa 2020-strategie is afhankelijk van een breed scala aan acties op nationaal en EU-niveau. In het kader van deze acties, die niet alleen met uitgaven te maken hebben, is een hoofdrol weggelegd voor de lidstaten.

De bijdrage van Horizon 2020 tot de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie wordt vergroot door de wisselwerking met andere acties op EU- en nationaal niveau.

3.87. De politieke prioriteiten van de Commissie-Juncker verschaffen het kader waarbinnen de Commissie haar eigen bijdrage levert tot de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie, die een gedeelde verantwoordelijkheid is van de Unie en de lidstaten. De politieke prioriteiten sturen de uitvoering door de Commissie van de financieringsprogramma's, maar dat gebeurt in volledige complementariteit met de Europa 2020-strategie en in overeenstemming met het rechtskader dat aan Horizon 2020 ten grondslag ligt en dat niet is veranderd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.88. Doeltreffende synergieën en complementariteit tussen nationale en Europese onderzoeks- en innovatieprogramma's zijn van essentieel belang voor het succes van Horizon 2020. Onze partners bij de hoge controle instanties van Bulgarije en Portugal hebben geconstateerd dat er in hun landen weliswaar sprake is van complementaire terreinen, maar dat er ook op nationaal niveau enkele problemen bestaan (zie de paragrafen 3.22 en 3.23).

3.89. Met het rechtskader van Horizon 2020 worden verscheidene belangrijke elementen voor prestatiebeheer geïntroduceerd, zoals doelstellingen en essentiële prestatie-indicatoren. Wij zijn ingenomen met deze ontwikkeling. Het kader behoeft echter nog steeds verdere ontwikkeling; sommige uitgangswaarden, mijlpalen en streefdoelen moeten nog steeds worden ontwikkeld, sommige streefdoelen moeten worden herzien om ervoor te zorgen dat zij voldoende ambitieus zijn; sommige indicatoren hebben te kampen met een gebrek aan beschikbare informatie. De in de wetgeving vastgestelde doelstellingen zijn zelf natuurlijk van een hoog niveau, maar zij zijn niet door middel van werkprogramma's en oproepen vertaald in doelstellingen op een lager niveau die nuttig zijn voor het operationele prestatiebeheer. De Commissie gebruikt de werkprogramma's en bijbehorende oproepen van Horizon 2020 niet om meer de nadruk te leggen op de prestaties (zie de paragrafen 3.27-3.38).

3.90. De doelstellingen van de door ons onderzochte voorstellen en subsidieovereenkomsten waren over het algemeen SMART geformuleerd wanneer dat werd vereist door de Commissie. Met uitzondering van het ERC, dat het excellentie-criterium gebruikt, lag de nadruk bij het evaluatieproces voor deze voorstellen op prestaties. De subsidieovereenkomsten verplichten de begunstigden ertoe informatie te verstrekken aan de Commissie voor de samenstelling van Horizon 2020-KPI's. Door in plaats van de verwachte resultaten het bredere concept van de verwachte impact te gebruiken, neemt het risico toe dat de voor dit deel verstrekte informatie te algemeen is en geen direct verband houdt met de uit Horizon 2020 gefinancierde actie, waardoor de prestatiebeoordeling moeilijk kan zijn (zie de paragrafen 3.39-3.43).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.89. *Het prestatiekader is tijdens het goedkeuringsproces van de wetgeving inzake Horizon 2020 met de wetgevende autoriteit besproken en is in die wetgeving vastgelegd. Het bevat een aantal indicatoren die gedurende de gehele programmaperiode zullen worden gemonitord, alsook tussentijdse en ex-postevaluaties. Dit duidelijke kader is een stap voorwaarts in vergelijking met eerdere kaderprogramma's.*

De resultaten en impact van de werkprogramma's, en van Horizon 2020 in het algemeen, zullen met behulp van dit prestatiekader worden beoordeeld.

Het langetermijnkarakter van onderzoek, het benodigde tijdsbestek voor het opstellen van de wetgeving en de beperkte beschikbaarheid van sommige gegevens vormen inderdaad uitdagingen voor de voltooiing van het prestatiekader en de Commissie aanvaardt dat voortdurende verbeteringen noodzakelijk zijn.

3.90. *Het gebruik van „verwachte impact” in plaats van „resultaat” vloeit voort uit het feit dat de wetgeving inzake Horizon 2020 dateert van vóór de richtsnoeren voor betere regelgeving. De Commissie wil de verwachte impact van projecten beoordelen wanneer zij nagaat welke projecten zij zal steunen. Dit zal de monitoring onverlet laten van de indicatoren die in de wetgeving zijn vastgelegd en die de hoeksteen van het prestatiekader vormen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.91. Door gebreken in het ontwerp van het systeem voor monitoring en rapportage van Horizon 2020 wordt de Commissie beperkt in haar vermogen om de prestaties van het programma te monitoren en daarover verslag uit te brengen:

- a) In de huidige opzet kan de Commissie de uitgaven en de prestaties van de verschillende onderdelen van het beleids-terrein voor onderzoek en ontwikkeling binnen Horizon 2020 niet afzonderlijk monitoren of daarover verslag uitbrengen (zie de paragrafen 3.45-3.47).
- b) De bijdrage van Horizon 2020 tot Europa 2020 is stevig verankerd in het begrotingsproces. Tot dusver is echter nog niet op zinvolle wijze verslag uitgebracht over de bijdrage van Horizon 2020 tot de Europa 2020-strategie (zie de paragrafen 3.48-3.50).
- c) Het monitoring- en verslagleggingssysteem voor Horizon 2020 is verbeterd in vergelijking met KP7, maar er bestaan nog steeds tekortkomingen met betrekking tot de informatie die is verzameld voor Horizon 2020. Het risico bestaat dat de moeilijkheden bij de evaluatie achteraf van KP7 zich ook in het geval van Horizon 2020 zullen voordoen (zie de paragrafen 3.51-3.53).

3.92. De verschillende soorten voordelen die kunnen voortvloeien uit overheidsoptreden zijn fundamentele concepten voor de beoordeling van de prestaties: inputs, outputs, resultaten en impact. Hoewel de Commissie heeft vastgesteld hoe deze termen moeten worden gebruikt, houdt zij zich niet altijd aan die definities. Een bijzonder probleem is het schijnbaar willekeurige gebruik van „resultaten” en „impact” bij het vertalen van wetgeving in afzonderlijke werkprogramma's (zie de paragrafen 3.54-3.59).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.91. De Commissie beschouwt het monitoring- en verslagleggingssysteem voor Horizon 2020 als een grote verbetering ten opzichte van KP7. Er zijn duidelijke doelstellingen vastgesteld, en het prestatiekader, dat uitgebreid met belanghebbenden en de wetgevende autoriteit is besproken, is verankerd in de rechtsgrondslag.

De Commissie is er zich van bewust dat er nog van een aantal zwakke punten sprake is en werkt momenteel aan een oplossing daarvoor:

- a) volgens de Commissie hoeft er geen afzonderlijke rapportage over de uitgaven voor onderzoek en innovatie plaats te vinden: dit is niet vereist bij de wetgeving en druipt in tegen de inspanningen die in het kader van Horizon 2020 worden geleverd om de kloof tussen onderzoek en innovatie te dichten;
- b) krachtens de wetgeving moet over de bijdrage van Horizon 2020 tot Europa 2020 verslag worden uitgebracht in het kader van de tussentijdse evaluatie van het programma, en deze evaluatie zal in 2017 worden aangevat. Wegens de aard van de onderzoekscyclus moet een zekere tijd verstrijken voordat op zinvolle wijze verslag kan worden uitgebracht over de bijdrage tot Europa 2020;
- c) de Commissie is het ermeê eens dat het monitoring- en verslagleggingssysteem voor Horizon 2020 is verbeterd in vergelijking met KP7. Er zijn duidelijke doelstellingen vastgesteld, en het prestatiekader, dat uitgebreid met belanghebbenden en de wetgevende autoriteit is besproken, is verankerd in de rechtsgrondslag.

Zij vindt dat zij de nodige maatregelen heeft genomen om de door het KP7-evaluatiesysteem gesignaleerde moeilijkheden te verhelpen.

3.92. De vaststelling van de Horizon 2020-regelgeving (december 2013) heeft plaatsgevonden vóór de uitvaardiging van de richtsnoeren voor betere regelgeving (mei 2015). Dit heeft tot een aantal inconsistenties geleid, zoals de Rekenkamer heeft opgemerkt. Sinds de vaststelling van de richtsnoeren voor betere regelgeving wordt bij de monitoring en evaluatie van de prestaties van Horizon 2020 consequent de in de richtsnoeren vastgelegde terminologie gebruikt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.93. Voor de groep DG's op het gebied van natuurlijke hulpbronnen hebben wij opgemerkt dat veel van de in de BP's en JAV's gebruikte doelstellingen rechtstreeks waren overgenomen uit beleids- of wetgevingsdocumenten, waardoor deze een te hoog niveau hadden voor beheersdoeleinden. Wij hebben vooruitgang geconstateerd op het gebied van de indicatoren die worden gebruikt om de prestaties te meten, maar enkele tekortkomingen blijven bestaan (zie de paragrafen 3.60-3.65).

Aanbevelingen

3.94. **Bijlage 3.2** toont de resultaten van onze beoordeling van de vooruitgang bij het opvolgen van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen. In de jaarverslagen 2012 en 2013 deden wij vijf aanbevelingen. Van deze aanbevelingen werden er twee in een aantal opzichten, en drie niet uitgevoerd.

3.95. Onze aanbevelingen voor 2015 zijn:

— **Aanbeveling 1: Operationele doelstellingen**

De Commissie moet de doelstellingen op hoog niveau uit de Horizon 2020-wetgeving vertalen in operationele doelstellingen op het niveau van het werkprogramma, zodat deze doeltreffend kunnen worden gebruikt om prestaties aan te sturen, door de beoordeling van de prestaties van werkprogramma's en oproepen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.93. Sinds de opmerking van de Rekenkamer over de beheersplannen voor 2015 heeft de Commissie wijzigingen in de strategische plannings- en programmeringscyclus aangebracht, met name met de bedoeling om een duidelijker kader voor de verantwoording door de Commissie en voor haar diensten te verschaffen. Deze nieuwe aanpak moet ervoor zorgen dat de planningsdocumenten vanaf 2016 gestroomlijnder zijn en sterker op de prioriteiten van de Commissie en de bevoegdheden van de DG's zijn gericht. Dit moet hen helpen bij het vaststellen van prioriteiten en bij het vertellen van een samenhangend verhaal over de gerealiseerde prestaties, waarbij voor de uitkomsten van EU-beleid op hoog niveau en van uitgavenprogramma's een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen toeschrijving (voor resultaten en outputs die een direct gevolg zijn van de activiteiten van de Commissiediensten) en bijdrage (wanneer de activiteiten van de Commissiediensten een rol spelen bij de totstandkoming van een gegeven resultaat of een impact).

In het kader van het strategisch plan wordt een nieuwe aanpak gevolgd waarbij de nadruk wordt verlegd van kortetermijnplanning naar een strategisch perspectief op lange termijn. Dit moet de DG's helpen bij het afstemmen van hun specifieke doelstellingen op de langetermijndoelstellingen die op het niveau van de Commissie zijn vastgesteld. De operationeel geplande outputs voor het komende jaar worden opgesomd in het beheersplan.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Hoewel het algemene prestatiekader is vastgelegd en duidelijk is, neemt de Commissie nota van de door de Rekenkamer aan de orde gestelde punten, waarmee ten volle rekening zal worden gehouden in het kader van de aan de gang zijnde werkzaamheden ter verbetering van de werkprogramma's, zoals onder meer haar rol bij prestatiegebaseerde rapportage.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 2:** *De verschillende strategieën behoeven verdere verduidelijking*

De Commissie moet verduidelijken wat de koppelingen zijn tussen de Europa 2020-strategie (2010-2020), het meerjarig financieel kader (2014-2020), de prioriteiten van de Commissie (2015-2019), bijvoorbeeld door middel van het proces van strategische planning en verslaglegging (2016-2020). Hierdoor zouden de monitoring- en verslagleggingsregelingen worden verbeterd en zou de Commissie in staat worden gesteld om doeltreffend te rapporteren over de door de EU-begroting geleverde bijdrage tot de doelstellingen van de Europa 2020-strategie.

- **Aanbeveling 3:** *Consistent terminologiegebruik*

De Commissie zou de termen input, output, resultaat en impact bij al haar activiteiten consequent en in overeenstemming met de richtsnoeren voor betere regelgeving moeten gebruiken.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De politieke prioriteiten van de Commissie zijn duidelijk omschreven in de politieke beleidslijnen van Commissievoorzitter Juncker. Zij zorgen voor een routekaart voor het optreden van de Commissie die volledig consistent en verenigbaar is met Europa 2020 als Europese groeistrategie op lange termijn. De verschillen in reikwijdte tussen de prioriteiten en Europa 2020 weerspiegelen de plicht van de Commissie om te reageren op de uitdagingen die sinds de ontwikkeling van de Europa 2020-strategie de kop hebben opgestoken of aan belang hebben gewonnen, zoals migratie.

Vanaf 2016 zal **op basis van de door elke Commissiedienst uitgewerkte strategische plannen** zowel in de jaarlijkse activiteitenverslagen van elke Commissiedienst als in het jaarlijks beheer- en prestatieverslag van de Commissie worden toegelicht hoe specifieke doelstellingen tot de verwezenlijking van de politieke prioriteiten bijdragen, en tevens verder worden verduidelijkt welke de verbanden met Europa 2020 zijn.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De vaststelling van de verschillende verordeningen voor de periode voor het MFK 2014-2020 heeft plaatsgevonden vóór de uitvaardiging van de richtsnoeren voor betere regelgeving (mei 2015). Bovendien is de inhoud van deze verordeningen het resultaat van een politieke onderhandeling tussen de medewetgevers. Dit heeft tot een aantal inconsistenties geleid, zoals de Rekenkamer heeft opgemerkt. Sinds de vaststelling van de richtsnoeren voor betere regelgeving dient bij de monitoring en evaluatie van alle programma's consequent de in de richtsnoeren vastgelegde terminologie te worden gebruikt. Op korte termijn kan een consistent terminologiegebruik in de gehele wetgeving echter onmogelijk worden gegarandeerd.

Wat het interne prestatiekader van de Commissie betreft, heeft de Commissie via de aan alle diensten verstrekte vaste instructies in consistente definities en methoden voorzien. Deze definities zijn van gelijke strekking als die welke in de richtsnoeren voor betere regelgeving zijn vervat.

BIJLAGE 3.1

DOOR DE EUROPESE REKENKAMER IN 2015 VASTGESTELDE SPECIALE VERSLAGEN

- Nr. 1/2015 „Binnenvaart in Europa: het vervoersaandeel en de bevaarbaarheid zijn sinds 2001 niet aanzienlijk verbeterd”
- Nr. 2/2015 „EU-financiering van stedelijke afvalwaterzuiveringsinstallaties in het Donaubekken: verdere inspanningen zijn nodig om de lidstaten te helpen bij het verwezenlijken van de doelstellingen van het EU-afvalwaterbeleid”
- Nr. 3/2015 „De EU-jongerengarantie: eerste stappen genomen, maar uitvoeringsrisico's in het verschiet”
- Nr. 4/2015 „Technische bijstand: welke bijdrage heeft deze geleverd tot landbouw en plattelandsontwikkeling?”
- Nr. 5/2015 „Zijn financiële instrumenten een succesvol en veelbelovend instrument op het gebied van plattelandsontwikkeling?”
- Nr. 6/2015 „De integriteit en de uitvoering van de EU-ETS”
- Nr. 7/2015 „De politiemissie van de EU in Afghanistan: gemengde resultaten”
- Nr. 8/2015 „Voorziet de financiële steun van de EU behoorlijk in de behoeften van micro-ondernemers?”
- Nr. 9/2015 „EU-steun voor de strijd tegen foltering en voor de afschaffing van de doodstraf”
- Nr. 10/2015 „Er moet meer worden gedaan om de problemen met openbare aanbesteding bij EU-cohesie-uitgaven aan te pakken”
- Nr. 11/2015 „Worden de partnerschapsovereenkomsten inzake visserij goed beheerd door de Commissie?”
- Nr. 12/2015 „De prioriteit van de EU om een op kennis gebaseerde plattelandseconomie te bevorderen wordt nadelig beïnvloed door slecht beheer van de maatregelen voor kennisoverdracht en adviesverlening”
- Nr. 13/2015 „De EU-steun voor houtproducerende landen in het kader van het FLEGT-actieplan”
- Nr. 14/2015 „Biedt de ACS-investeringsfaciliteit toegevoegde waarde?”
- Nr. 15/2015 „De steun uit de ACS-EU-energiefaciliteit voor hernieuwbare energie in Oost-Afrika”
- Nr. 16/2015 „Verbetering van de energievoorzieningszekerheid door ontwikkeling van de interne energiemarkt: meer inspanningen nodig”
- Nr. 17/2015 „Steun van de Commissie voor jongerenactieteams: heroriëntatie van ESF-middelen verwezenlijkt, maar onvoldoende aandacht voor resultaten”
- Nr. 18/2015 „Financiële bijstand aan landen die in moeilijkheden verkeren”
- Nr. 19/2015 „Meer aandacht voor resultaten nodig om de verlening van technische bijstand aan Griekenland te verbeteren”
- Nr. 20/2015 „De kosteneffectiviteit van EU-steun inzake plattelandsontwikkeling voor niet-productieve investeringen in de landbouw”
- Nr. 21/2015 „Onderzoek van de risico's van een resultaatgerichte aanpak van EU-ontwikkelings- en samenwerkingsactiviteiten”
- Nr. 22/2015 „Het EU-toezicht op ratingbureaus — een solide opzet, maar nog niet volledig doeltreffend”
- Nr. 23/2015 „Waterkwaliteit in het Donaubekken: vooruitgang in de uitvoering van de kaderrichtlijn water, maar nog wel een lange weg te gaan”
- Nr. 24/2015 „De aanpak van intracommunautaire btw-fraude: er zijn meer maatregelen nodig”
- Nr. 25/2015 „EU-steun voor plattelandsinfrastructuur: potentieel om aanzienlijk grotere kosteneffectiviteit te bereiken”

BIJLAGE 3.2

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR PRESTATIE-ASPECTEN

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
		In de meeste opzichten	In enkele opzichten					
2013	<p>Aanbeveling 1:</p> <p>Op basis van dit onderzoek en van de bevindingen en conclusies over 2013 beveelt de Rekenkamer aan dat de Commissie haar rapportagekader inzake prestaties bij een volgende herziening van het Financieel Reglement rationaliseert.</p>				X			De Commissie onderstreept dat de evaluatie nog steeds aan de gang is.
	<p>Aanbeveling 2:</p> <p>Op basis van dit onderzoek en van de bevindingen en conclusies over 2013 beveelt de Rekenkamer aan dat de Commissie ervoor zorgt dat het evaluatieverslag een recapitulatie bevat waarin alle beschikbare informatie over de vooruitgang ten aanzien van de Europa 2020-doelstellingen wordt samengebracht, zodat de lezer een duidelijk overzicht krijgt van de bereikte resultaten.</p>		X					De Commissie streeft er voortdurend naar om haar rapportage in het jaarklijks beheer- en prestatieverslag en in het kader van het Europees semester over de in de richting van de Europa 2020-doelstellingen gemaakte verbeteringen te verbeteren.
	<p>Aanbeveling 3:</p> <p>Op basis van dit onderzoek en van de bevindingen en conclusies over 2013 beveelt de Rekenkamer aan dat de Commissie haar systeem voor het beheer van en de rapportage over prestaties verder ontwikkelt, zodat zij daarmee in de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaringen van de directeuren-generaal de verantwoordelijkheid kan nemen voor een goed financieel beheer alsook voor de bijdrage van de EU-begroting aan de beleidsresultaten.</p>						X	De Commissie heeft deze aanbeveling niet aanvaard.

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2012	<p>Aanbeveling 1: De Commissie en de wetgever moeten verzekeren dat de nadruk in de komende programmeringsperiode (2014-2020) op de prestaties ligt. Dit vereist dat een beperkt aantal voldoende specifieke doelstellingen met relevante indicatoren, verwachte resultaten en impact wordt vastgelegd in de sectorale verordeningen of op een andere bindende wijze.</p>		X				De Commissie meent dat in het wetgevingskader 2014-2020 een veel grotere nadruk op prestaties wordt gelegd.	
	<p>Aanbeveling 2: De Commissie moet erover waken dat er een duidelijk verband bestaat tussen de activiteiten van de DG's en de gestelde doelen. Bij de bepaling van die doelen dient elk DG rekening te houden met de relevante beheerswijze en, indien toepasselijk, met zijn rol en verantwoordelijkheden.</p>			X			De Commissie heeft deze aanbeveling niet aanvaard.	

HOOFDSTUK 4

Ontvangsten

INHOUD

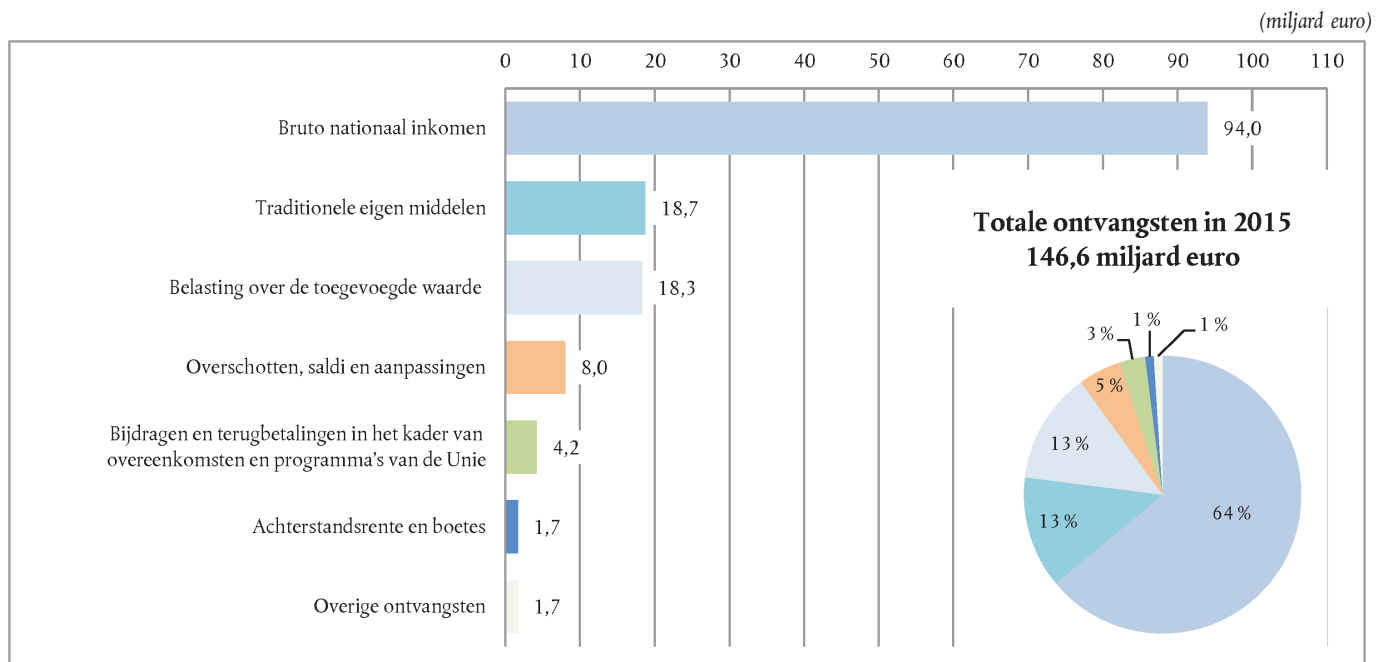
	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	4.1-4.5
Korte beschrijving van de ontvangsten	4.2-4.4
Reikwijdte en aanpak van de controle	4.5
Regelmatigheid van de verrichtingen	4.6
Onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen en andere elementen van internebeheersingsystemen	4.7-4.21
De bni- en btw-saldi en -aanpassingen zijn in overeenstemming met de bijgewerkte bni- en btw-cijfers van de lidstaten en de werkzaamheden met betrekking tot punten van voorbehoud	4.8
De Commissie heeft een groot aantal punten van voorbehoud met betrekking tot het bni opgeheven	4.9-4.12
Het aantal punten van voorbehoud met betrekking tot eigen middelen btw is gedaald	4.13
Het beheer van de traditionele eigen middelen door de lidstaten kan nog steeds worden verbeterd	4.14-4.19
De berekeningen van de EER-/EVA-bijdragen en van de correctiemechanismen bevatten kleine fouten	4.20
De jaarlijkse activiteitenverslagen geven een getrouwe beoordeling	4.21
Conclusie en aanbevelingen	4.22-4.24
De conclusie voor 2015	4.22
Aanbevelingen	4.23-4.24
Bijlage 4.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor ontvangsten	
Bijlage 4.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor ontvangsten	
Bijlage 4.3 — Aantal hangende punten van voorbehoud met betrekking tot bni en btw, en aantal openstaande punten inzake TEM per lidstaat op 31.12.2015	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

4.1. Dit hoofdstuk betreft onze bevindingen voor ontvangsten, die de eigen middelen en andere ontvangsten omvatten. Essentiële informatie over de ontvangsten in 2015 is opgenomen in **figuur 4.1**.

Figuur 4.1 — Ontvangsten — Essentiële informatie 2015



Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2015 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Korte beschrijving van de ontvangsten

4.2. De meeste ontvangsten zijn afkomstig van de eigen middelen (90 %) ⁽¹⁾, te weten de bijdragen van de lidstaten ⁽²⁾, waarvan er drie categorieën bestaan:

- De eigen middelen bni (bruto nationaal inkomen) (64 % van de ontvangsten) zijn bijdragen die voortvloeien uit de toepassing van een uniform percentage op het bni van de lidstaten. De berekening van de bijdragen van de lidstaten is gebaseerd op geraamde bni-gegevens ⁽³⁾. Nadat alle overige ontvangstenbronnen in aanmerking zijn genomen, worden de eigen middelen bni gebruikt om de EU-begroting in evenwicht te brengen ⁽⁴⁾. De voornaamste risico's zijn dat de onderliggende statistieken ofwel niet overeenkomstig de EU-regels worden opgesteld, ofwel niet conform deze regels worden verwerkt door de Commissie bij haar berekening van de bijdragen van de lidstaten, met inbegrip van de saldi en aanpassingen. Een ander risico is dat bij de controles door de Commissie van de bni-gegevens van de lidstaten potentiële niet-naleving van de EU-regels niet wordt ontdekt.
- De eigen middelen btw (belasting over de toegevoegde waarde) (13 %) zijn bijdragen die voortvloeien uit de toepassing van een uniform percentage op hypothetisch geharmoniseerde btw-grondslagen van de lidstaten. De belangrijkste risico's houden verband met de volledigheid en nauwkeurigheid van de door de lidstaten verstrekte gegevens, de nauwkeurigheid van de berekeningen door de Commissie van de verschuldigde bijdragen en de tijdigheid van de betalingen door de lidstaten.

⁽¹⁾ De geldende wetgeving omvat Besluit 2007/436/EG, Euratom van de Raad van 7 juni 2007 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (het eigenmiddelenbesluit) (PB L 163 van 23.6.2007, blz. 17) en Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad van 22 mei 2000 houdende toepassing van Besluit 2007/436/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 130 van 31.5.2000, blz. 1), zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EU, Euratom) nr. 1377/2014 (PB L 367 van 23.12.2014, blz. 14).

⁽²⁾ Bij het eigenmiddelenbesluit worden kortingen vastgesteld die voor bepaalde lidstaten moeten worden toegepast op de bni- en btw-bijdragen voor de periode 2007-2013. Zodra het nieuwe wetgevingspakket is geratificeerd (zie paragraaf 4.4) zullen sommige lidstaten met terugwerkende kracht een korting voor de periode 2014-2020 genieten. Daarnaast wordt bij het eigenmiddelenbesluit een correctie ingesteld met betrekking tot begrotingsonevenwichtigheden die aan één lidstaat wordt gegeven. Deze correctie gold in 2015 nog steeds en zal ook blijven bestaan in het nieuwe wetgevingspakket.

⁽³⁾ Deze gegevens worden overeengekomen tussen de Commissie en de lidstaten tijdens de vergadering van het Raadgevend Comité voor de eigen middelen.

⁽⁴⁾ Wordt het bni voor een bepaalde lidstaat te laag (of te hoog) opgegeven — zonder dat dit van invloed is op de totale eigen middelen bni —, dan heeft dit tot gevolg dat de bijdragen van de overige lidstaten toenemen (of afnemen) totdat de bni-gegevens zijn gecorrigeerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

— De traditionele eigen middelen (TEM) (13 %) zijn douanerechten die worden geheven op importen en productieheffingen voor suiker. De TEM worden vastgesteld en geïnd door de lidstaten. Driekwart daarvan wordt gestort in de EU-begroting en het resterende kwart wordt ingehouden ter dekking van de inningskosten. De voornaamste risico's inzake de TEM betreffen de volledigheid, de juistheid en de tijdigheid van de middelen die de EU ter beschikking worden gesteld.

4.3. De belangrijkste risico's ten aanzien van de overige ontvangsten betreffen onder meer het beheer door de Commissie van boetes en fouten in de berekening van bijdragen in verband met overeenkomsten met de EU en andere overeenkomsten, en in de berekening van correctiemechanismen voor begrotingsonevenwichtigheden.

4.4. Op 26 mei 2014 werd een nieuw wetgevingspakket voor eigen middelen formeel goedgekeurd door de Raad. Zodra dit pakket door de lidstaten is geratificeerd, zal het met terugwerkende kracht van toepassing zijn vanaf 1 januari 2014. We zullen het ratificatieproces en de daaropvolgende berekening van de impact met terugwerkende kracht ⁽⁵⁾ volgen.

Reikwijdte en aanpak van de controle

4.5. In **bijlage 1.1** worden de belangrijkste elementen van onze controleaanpak en -methodologie beschreven. Ten aanzien van de controle van de ontvangsten dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt:

- a) We onderzochten de volgende systemen:
 - i) de systemen van de Commissie die moeten waarborgen dat de bni-gegevens van de lidstaten adequaat zijn als grondslag voor eigen middelen (met inbegrip van het opheffen van punten van voorbehoud), alsmede haar systemen ter berekening en inning van de bijdragen voor de bni-eigenmiddelenbron ⁽⁶⁾ en de bni-saldi;
 - ii) de systemen van de Commissie die moeten waarborgen dat de eigen middelen btw en de btw-saldi correct worden berekend en geïnd ⁽⁷⁾;

⁽⁵⁾ De bijdragen van de lidstaten zullen worden herberekend, waarbij rekening wordt gehouden met het volgende:

- voor drie lidstaten geldt een verlaagd btw-afroepingspercentage van 0,15 %;
- een forfaitaire vermindering van de betalingen van bni-middelen voor vier lidstaten;
- het inhoudingspercentage voor de geïnde TEM zal worden verlaagd tot 20 % (ten opzichte van de huidige 25 %);
- in het kader van het gebruik ervan voor de eigen middelen zal het bni worden berekend op basis van ESR 2010 (momenteel is ESR 95 van toepassing).

⁽⁶⁾ Voor onze controle zijn wij uitgegaan van de overeengekomen geraamde bni-gegevens. Wij kunnen ons niet uitspreken over de kwaliteit van de tussen de Commissie en de lidstaten overeengekomen gegevens.

⁽⁷⁾ Wij zijn uitgegaan van de door de lidstaten voorbereide geharmoniseerde btw-grondslag. Wij hebben de statistieken en door de lidstaten verstrekte gegevens niet rechtstreeks getoetst. Zie ook Speciaal verslag nr. 24/2015 „De aanpak van intracommunautaire btw-fraude: er zijn meer maatregelen nodig” (<http://eca.europa.eu>).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- iii) de systemen van de Commissie voor de TEM, met inbegrip van haar toezicht op de controles door de lidstaten na in- of uitklaring;
 - iv) de TEM-boekhoudsystemen⁽⁸⁾ in drie geselecteerde lidstaten (Frankrijk, Italië en Litouwen)⁽⁹⁾ en doorlichting van hun systemen voor controles na douaneafhandeling;
 - v) het beheer door de Commissie van boetes en sancties in het kader van titel 7 van de EU-begroting;
 - vi) de berekening door de Commissie van de bijdragen van de landen van de Europese Economische Ruimte (EER)/Europese Vrijhandelsassociatie (EVA);
 - vii) de berekening door de Commissie van de correctiemechanismen⁽¹⁰⁾.
- b) We onderzochten een steekproef van 55 invorderingsopdrachten van de Commissie⁽¹¹⁾. De steekproef is zo opgezet dat deze representatief is voor alle ontvangstenbronnen.
- c) We beoordeelden de jaarlijkse activiteitenverslagen van directoraat-generaal Begroting van de Commissie (DG Begroting) en Eurostat.

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

4.6. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 4.1**. Geen van de 55 onderzochte verrichtingen vertoonde fouten.

- We constateerden geen fouten in de berekening door de Commissie van de bijdragen van de lidstaten op basis van de btw- en bni-gegevens, noch in de betaling ervan.
- We constateerden dat de invorderingsopdrachten van de Commissie in overeenstemming waren met de door de lidstaten toegestuurde TEM-overzichten.
- We troffen geen fouten aan in de berekeningen of betalingen van andere ontvangstenverrichtingen.

⁽⁸⁾ Voor onze controle zijn wij uitgegaan van gegevens in de TEM-boekhoudsystemen van de bezochte lidstaten. Niet-aangegeven importen of importen die aan douanetoezicht zijn ontsnapt, konden niet door ons worden gecontroleerd.

⁽⁹⁾ Deze drie lidstaten werden geselecteerd vanwege de aanzienlijke omvang van hun TEM-bijdrage, rekening houdend met onze aanpak van controle bij toerbeurt.

⁽¹⁰⁾ Artikel 4 van Besluit 2007/436/EG, Euratom.

⁽¹¹⁾ Een invorderingsopdracht is een document waarin de Commissie bedragen boekt die aan haar moeten worden voldaan.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**ONDERZOEK VAN DE JAARLIJKSE ACTIVITEITEN-
VERSLAGEN EN ANDERE ELEMENTEN VAN IN-
TERNEBEHEERSINGSSYSTEMEN**

4.7. Zoals toegelicht in paragraaf 4.5 onderzochten we geselecteerde systemen. Dit onderdeel bevat gedetailleerde opmerkingen die geen beperking inhouden van ons oordeel over de ontvangsten, maar wel de aanleiding vormen voor aanbevelingen ter verdere verbetering van de berekening en inning van de ontvangsten.

**De bni- en btw-saldi en -aanpassingen zijn in
overeenstemming met de bijgewerkte bni- en btw-
cijfers van de lidstaten en de werkzaamheden met
betrekking tot punten van voorbehoud**

4.8. Elk jaar moeten de lidstaten bijstellingen aanleveren van hun bni- en btw-gegevens voor de jaren die nog aan verandering onderhevig zijn (vier jaar) of om punten van voorbehoud aan te pakken⁽¹²⁾. De Commissie gebruikt deze informatie voor haar herberekening van de btw- en bni-bijdragen van de lidstaten voor de voorgaande jaren (zogenoemde btw- en bni-saldi en -aanpassingen). Een aanzienlijk deel van de in 2014 berekende significante correcties van de bijdragen van de lidstaten (9 813 miljoen euro) was het gevolg van werkzaamheden met betrekking tot punten van voorbehoud inzake bni⁽¹³⁾, waardoor de Commissie de meeste van die punten van voorbehoud in de loop van 2015 kon opheffen.

**De Commissie heeft een groot aantal punten van
voorbehoud met betrekking tot het bni opgeheven**

4.9. Een voorbehoud met betrekking tot het bni kan algemeen of specifiek zijn. Algemene punten van voorbehoud hebben betrekking op alle elementen van de bni-compilatie. Specifieke punten van voorbehoud hebben betrekking op afzonderlijke elementen van het bni en kunnen verrichtings-specifiek⁽¹⁴⁾, horizontaal-specifiek⁽¹⁵⁾ of processpecifiek⁽¹⁶⁾ zijn. **Figuur 4.2** laat de evolutie van het bestaande aantal punten van voorbehoud aan het einde van het jaar zien. De figuur bevat ook informatie met betrekking tot TEM en btw die later in het hoofdstuk aan de orde komt. Nadere informatie over de situatie eind 2015 per lidstaat is te vinden in **bijlage 4.3**.

⁽¹²⁾ Deze gegevens kunnen nog ten minste vier jaar lang worden herzien, waarna deze mogelijkheid vervalst, tenzij er een voorbehoud wordt gemaakt. Door middel van een voorbehoud kunnen onzekere elementen in de door de lidstaten ingediende bni- en btw-gegevens na de wettelijke termijn van vier jaar worden opgehouden voor correctie.

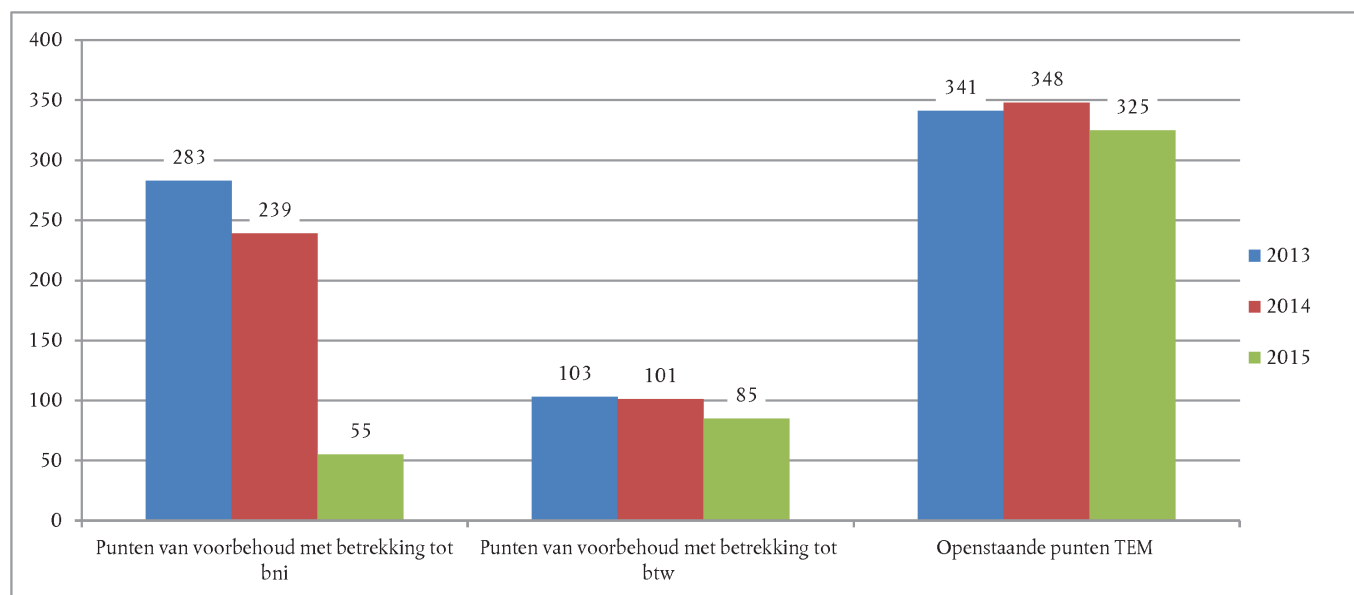
⁽¹³⁾ Zie Jaarverslag 2014, paragrafen 4.6-4.13.

⁽¹⁴⁾ Deze punten van voorbehoud hebben betrekking op een specifieke bni-verrichting in een lidstaat.

⁽¹⁵⁾ Horizontale punten van voorbehoud hebben betrekking op een specifieke verrichting in alle lidstaten.

⁽¹⁶⁾ Gebruikt wanneer het om een specifiek stadium in het proces gaat, zie paragraaf 4.11.

Figuur 4.2 — Evolutie van het aantal punten van voorbehoud met betrekking tot bni en btw en het aantal openstaande punten inzake TEM aan het einde van het jaar



De bni-processpecifieke (zie paragraaf 4.11) en algemene punten van voorbehoud (zie paragraaf 4.12) worden niet meegerekend in het bni-totaal.

Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Het aantal verrichtingspecifieke en horizontaal-specifieke punten van voorbehoud nam aanzienlijk af

4.10. In de loop van 2015 heeft de Commissie 184 punten van voorbehoud (67 verrichtingspecifieke en 117 horizontaal-specifieke) opgeheven, waaronder het langdurig hangende verrichtingspecifieke bnp-voorbehoud voor Griekenland, dat betrekking had op de periode 1995-2001⁽¹⁷⁾. We constateerden geen ernstige problemen in de steekproef van opgeheven punten van voorbehoud die we analyseerden. Aan het einde van 2015 golden er 55 punten van voorbehoud met betrekking tot afzonderlijke elementen van de compilaties van de lidstaten (zie **figuur 4.2**), waarvan 39 verrichtingspecifieke en 16 horizontaal-specifieke punten van voorbehoud.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

4.10. *Het verifiëren van bni-gegevens en het opheffen van punten van voorbehoud is voor de Commissie van het grootste belang. Daarom is het bni-team van Eurostat in de eerste helft van 2015 versterkt door middel van een tijdelijke personeelsherschikking. Daarna is het aantal personeelsleden tegen het einde van het jaar bijna verdubbeld.*

Het aantal openstaande punten van voorbehoud is in het begin van 2016 nog verder teruggedrongen.

⁽¹⁷⁾ Het bruto nationaal product (bnp) werd tot 2001 gebruikt als het totaal van de nationale rekeningen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De processpecifieke punten van voorbehoud werden uitgebreid

4.11. De Commissie heeft de 27 processpecifieke punten van voorbehoud met betrekking tot de bni-compilatie 2010 van de lidstaten uitgebreid tot het jaar 2011; dit waren de enige punten van voorbehoud die in 2015 werden gemaakt. Deze werden gemaakt om de Commissie in staat te stellen een controle⁽¹⁸⁾ te verrichten van de gegevens die in overeenstemming met het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen (ESR 2010)⁽¹⁹⁾ werden vastgesteld.

Er gelden nog steeds algemene punten van voorbehoud inzake de Griekse bni-gegevens met betrekking tot 2008 en 2009

4.12. De enige geldende algemene punten van voorbehoud per eind 2015 betroffen de Griekse bni-gegevens met betrekking tot de jaren 2008 en 2009. Hoewel er vorderingen werden gemaakt met betrekking tot de aanpak van deze punten van voorbehoud, werden zij niet ingetrokken. De Commissie bleef in 2015 de problemen rond de compilatie van de nationale rekeningen door Griekenland echter op de voet volgen en hield het programma voor technische bijstand in stand dat in 2014 was ingesteld met als doelstelling een onafhankelijke en versterkte nationale statistische dienst te creëren. Hierdoor verbeterde de betrouwbaarheid van de Griekse bni-gegevens. Dat is belangrijk, aangezien de kwaliteit van die gegevens invloed kan hebben op de bijdragen van de afzonderlijke lidstaten met betrekking tot de eigen middelen bni (zie voetnoot 4).

Het aantal punten van voorbehoud met betrekking tot eigen middelen btw is gedaald

4.13. Aan het einde van het jaar golden er in totaal 85 punten van voorbehoud, vergeleken met 101 in 2014 (zie **figuur 4.2**), waarvan er 69 door de Commissie, en 16 door de lidstaten waren gemaakt. Van de 69 door de Commissie gemaakte punten van voorbehoud hadden er 15 betrekking op inbreuken op de btw-richtlijn⁽²⁰⁾ (zoals het verlenen van vrijstellingen voor producten of activiteiten waarvoor dat niet mag). Het aantal door de Commissie opgeworpen langdurig hangende punten van voorbehoud⁽²¹⁾ nam af van tien tot zes.

⁽¹⁸⁾ Deze controle moet worden gebaseerd op de bni-overzichten. Een overzicht is de gedetailleerde toelichting van de lidstaat op de bronnen en methoden die bij de raming van het bni zijn gebruikt. Het vormt de grondslag voor de door Eurostat verrichte beoordeling van de kwaliteit en de volledigheid van de bni-gegevens zoals gehanteerd in het kader van de eigen middelen.

⁽¹⁹⁾ ESR 2010 is het nieuwste, internationaal verenigbare EU-kader voor financiële verslaggeving voor het systematisch en gedetailleerd beschrijven van een economie. Het werd ten uitvoer gelegd in september 2014.

⁽²⁰⁾ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1).

⁽²¹⁾ Wij omschrijven langdurig hangende punten van voorbehoud als betrekking hebbend op een jaar dat ten minste tien jaar terug ligt, te weten punten van voorbehoud die eind 2015 nog van kracht waren en 2006 en eerdere jaren betroffen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Het beheer van de traditionele eigen middelen door de lidstaten kan nog steeds worden verbeterd**Controles na douaneafhandeling zijn een belangrijk instrument ter waarborging van de financiële belangen van de EU, ...**

4.14. De douaneautoriteiten kunnen de handelsdocumenten en gegevens over goederen controleren nadat deze zijn ingevoerd en in de EU in het vrije verkeer zijn gebracht⁽²²⁾. Deze verificaties, onder meer controles na douaneafhandeling⁽²³⁾, worden aangeduid als controles na douaneafhandeling. Deze moeten gebaseerd zijn op risicoanalyse aan de hand van criteria die op nationaal, EU- en — waar voorhanden — internationaal niveau zijn ontwikkeld⁽²⁴⁾.

... maar er blijft een gebrek aan harmonisatie, wat van invloed is op de resultaten

4.15. Zoals ook gerapporteerd in de jaarverslagen van voorgaande jaren⁽²⁵⁾, troffen we gebreken aan in de identificatie, selectie en inspectie van de door de lidstaten gecontroleerde importeurs. Zo wordt de selectie van controles na douaneafhandeling in Italië doorgaans gebaseerd op de kenmerken van afzonderlijke verrichtingen en niet — zoals wel wordt aanbevolen in de Gids voor douanebedrijfscontroles van de Commissie — op het profiel van bedrijven.

4.14. De Commissie zal blijven samenwerken met de lidstaten om, overeenkomstig de strategie en het actieplan voor douanerisicobeheer van de Commissie, te garanderen dat de controles (ook de controles na douaneafhandeling) doeltreffend en op risicoanalyse gebaseerd zijn, met name door Europese gemeenschappelijke risicocriteria en normen voor financiële risico's verder te ontwikkelen.

4.15. Tijdens haar inspecties onderzoekt de Commissie op gezette tijden de controles na douaneafhandeling, waaronder ook de door de lidstaten uitgevoerde audits, en moedigt zij hen aan om bij het uitvoeren van dergelijke controles en audits gebruik te maken van de gids voor douanebedrijfscontroles. De Commissie zal hier rekening mee houden in haar regelmatige follow-up van de bevindingen die voortvloeien uit de controles van de Rekenkamer en haar eigen inspecties.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 4.14.

⁽²²⁾ Artikel 78 van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L 302 van 19.10.1992, blz. 1).

⁽²³⁾ „Controle na douaneafhandeling is een methode om economische actoren te controleren door hun rekeningen, boeken en systemen te onderzoeken”. Bron: Gids voor douanebedrijfscontroles.

⁽²⁴⁾ Artikel 13, lid 2, van het communautair douanewetboek.

⁽²⁵⁾ Zie Jaarverslag 2014, paragraaf 4.19, Jaarverslag 2013, paragraaf 2.14 en Jaarverslag 2012, paragraaf 2.31.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.16. De kwaliteit, reikwijdte en resultaten van controles na douaneafhandeling van de drie bezochte lidstaten liepen aanzienlijk uiteen. Frankrijk vormt een bijzonder geval: daar kan, in het kader van controles na douaneafhandeling, wel meer dan drie jaar na het ontstaan van een schuld hiervan kennis worden gegeven. Deze benadering wijkt af van die in andere lidstaten, omdat de controles overeenkomstig de Franse wetgeving altijd verband houden met het voorkomen en vervolgen van inbreuken op de douanewetgeving en dus aanleiding kunnen geven tot strafrechtelijke procedures. Daarom schorten de Franse autoriteiten de verjaringstermijn van drie jaar op gedurende de controles na douaneafhandeling ⁽²⁶⁾.

Het beheer van de A- en B-boekhoudingen moet in sommige lidstaten nog steeds worden verbeterd

4.17. Elke lidstaat stuurt de Commissie een maandelijks opgesteld overzicht van de vastgestelde douanerechten en suikerheffingen toe (de A-boekhouding) en een kwartaaloverzicht met de vastgestelde rechten die niet in de A-boekhouding zijn opgenomen (de B-boekhouding) ⁽²⁷⁾.

4.18. De Commissie heeft in 17 van de 22 bezochte lidstaten tekortkomingen ontdekt in het beheer van de B-boekhouding door de lidstaat. Evenals in voorgaande jaren constateerden we ondoelmatigheid in het beheer van de B-boekhouding ⁽²⁸⁾. We constateerden goede praktijken in Litouwen, hoewel het niet altijd lukte schulden in te vorderen (zie **figuur 4.3**). In Italië moeten enkele systematische gebreken worden aangepakt. De Italiaanse autoriteiten konden niet bevestigen dat alle van de B-boekhouding geïnde bedragen werden opgenomen in het juiste overzicht van de A-boekhouding. De Commissie stelde vast dat soortgelijke inconsistenties tussen de overzichten van de A- en de B-boekhouding ook voorkwamen in twee andere lidstaten (België en Frankrijk). Deze tekortkomingen deden niets af aan de betrouwbaarheid van de totalen zoals vermeld in de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

4.16. Hoewel er aanvaardbare gronden kunnen zijn voor de verschillen in reikwijdte en resultaten van controles na douaneafhandeling tussen de lidstaten, zal de Commissie bij haar inspecties aandacht blijven besteden aan de door de Rekenkamer aangekaarte punten met betrekking tot de door de nationale autoriteiten uitgevoerde controles na douaneafhandeling. Hoewel het gebruik ervan niet verplicht is, hebben de lidstaten toegang tot de gids voor douanebedrijfscontroles, die zij als leidraad kunnen nemen voor het uitvoeren van controles na douaneafhandeling. Overeenkomstig de douanewetgeving van de EU geldt een verjaringstermijn van drie jaar voor kennisgeving van een douaneschuld, behalve wanneer het dossier tot strafrechtelijke procedures kan leiden. Er zijn verschillen tussen de lidstaten in de manier waarop ze beoordelen of een dossier aanleiding kan geven tot dergelijke procedures. Verwacht wordt dat de voorgestelde Richtlijn betreffende het rechtskader van de Unie inzake douaneovertredingen en -sancties (COM(2013) 884 final), zodra zij is goedgekeurd en uitgevoerd, de kwestie van het systematisch gebruik door sommige lidstaten van artikel 221, lid 4, van het communautair douanewetboek (CDW) en nu artikel 103, lid 2, van het douanewetboek van de Unie (DWU) zal verhelpen.

4.18. Tijdens haar inspecties in de lidstaten controleert de Commissie systematisch het beheer van de B-boekhouding en indien zij tekortkomingen vaststelt, worden de lidstaten verzocht deze te verhelpen. In het Raadgevend Comité voor de eigen middelen (RCEM) van december 2015 hebben de diensten van de Commissie opnieuw het probleem van de inconsistentie tussen de A- en B-boekhouding ter sprake gebracht en de lidstaten waarvan de overzichten van de A- en B-boekhouding inconsistenties bleven vertonen, verzocht een plan voor te leggen om deze te verhelpen, inclusief een tijdschema waarbinnen dit zal gebeuren, en routinecontroles uit te voeren om te voorkomen dat deze inconsistenties zich blijven voordoen.

⁽²⁶⁾ Artikel 221, lid 4, van het communautair douanewetboek luidt: „Wanneer de douaneschuld is ontstaan ingevolge een handeling die op het tijdstip dat zij werd verricht strafrechtelijk vervolgbaar was, mag de mededeling van de wettelijk verschuldigde bedragen, overeenkomstig de in de geldende bepalingen daartoe gestelde voorwaarden, nog na het verstrijken van de in lid 3 bedoelde termijn aan de schuldenaar worden gedaan.”.

⁽²⁷⁾ Wanneer betaling van rechten of heffingen uitblijft en er geen zekerheid is gesteld, of er zekerheden voor zijn gesteld maar de rechten of heffingen worden betwist, mogen de lidstaten de terbeschikkingstelling van deze middelen opschorten door ze in deze afzonderlijke boekhouding op te nemen.

⁽²⁸⁾ Zie Jaarverslag 2014, paragraaf 4.22, Jaarverslag 2013, paragraaf 2.16 en Jaarverslag 2012, paragrafen 2.32 en 2.33.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Figuur 4.3 — Er is geen doeltreffend instrument voor het invorderen van schulden van ondernemingen die geregistreerd zijn buiten de EU of van burgers van landen buiten de EU

Er is geen doeltreffend instrument voor de invordering van schulden van buiten de EU geregistreerde schuldplichtige ondernemingen of burgers van derde landen.

In 6 van de 24 gevallen in de steekproef in Litouwen kwamen de debiteuren uit derde landen: inwoners van Rusland, Belarus of Oekraïne en in Turkije en de Britse Maagdeneilanden geregistreerde ondernemingen. Hoewel de Litouwse douaneautoriteiten alle mogelijke invorderingsprocedures binnen de grenzen van de EU hadden verricht, lukte het in de onderzochte gevallen niet om de schuld te innen.

Daarnaast waren de autoriteiten in 4 van de 15 gevallen van afschrijving⁽²⁹⁾ die we voor onderzoek hadden geselecteerd uit alle lidstaten, niet in staat de inning van de schuld af te dwingen doordat de debiteuren in Zwitserland, Oekraïne of Rusland waren gevestigd.

Het aantal openstaande punten blijft significant

4.19. De inspecties van de Commissie in de lidstaten kunnen ertoe leiden dat de nationale autoriteiten maatregelen moeten nemen vanwege niet-naleving van de EU-douaneregels. Dit staat bekend als openstaande punten. Deze openstaande punten kunnen een potentiële financiële impact hebben. Aan het einde van 2015 stonden er in totaal 325 punten (zie **figuur 4.2**) open⁽³⁰⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Figuur 4.3 — Er is geen doeltreffend instrument voor het invorderen van schulden van ondernemingen die geregistreerd zijn buiten de EU of van burgers van landen buiten de EU

De Commissie is van mening dat dankzij de inwerkingtreding van het DWU op 1 mei 2016 extra instrumenten voorhanden zijn om de invordering van schulden in de door de Rekenkamer onderzochte situaties te waarborgen. Met name wordt het gebruik van verplichte zekerheden uitgebreid, kunnen facultatieve zekerheden worden gesteld en kunnen in de EU gevestigde, hoofdelijk aansprakelijke douane-expediteurs worden aangesteld.

4.19. De diensten van de Commissie geven tijdig en snel een follow-up aan de „openstaande punten”. Zij sluiten een punt pas af wanneer zij ervan overtuigd zijn dat passende maatregelen zijn genomen om de kwestie op te lossen en wanneer de verschuldigde traditionele eigen middelen ter beschikking zijn gesteld, in voorkomend geval met rente. Het kost evenwel tijd om complexe punten op te lossen (bv. wanneer deze een wijziging van de nationale wetgeving of instructies, organisatorische of IT-aanpassingen bij de nationale diensten of van inbreukprocedures vereisen). Van de 325 punten die volgens de Rekenkamer eind 2015 openstonden, hebben slechts 199 potentieel financiële gevolgen.

⁽²⁹⁾ Gevallen die de Commissie accepteerde overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000, waardoor de lidstaten de bedragen van de vastgestelde rechten niet ter beschikking van de Commissie behoeven te stellen als blijkt dat zij oninbaar zijn. Deze vier gevallen van afschrijving zijn samen goed voor een oninbaar bedrag van 11 miljoen euro.

⁽³⁰⁾ 44 punten stonden langer dan vijf jaar open. De oudste nog openstaande punten gingen terug tot 2002 en betroffen Duitsland, Griekenland en Portugal.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De berekeningen van de EER-/EVA-bijdragen en van de correctiemechanismen bevatten kleine fouten

4.20. We stelden op twee gebieden kleine fouten vast:

- a) de berekening door de Commissie van de EER-/EVA-bijdragen in 2015, en
- b) de berekening door de Commissie van de correctiemechanismen in 2015.

De fouten waren het gevolg van onjuiste berekeningsformules en input uit verouderde databanken. Deze fouten zijn niet materieel⁽³¹⁾, maar zij geven aan dat de bestaande systemen voor het uitvoeren en nakijken van deze berekeningen moeten worden verbeterd.

De jaarlijkse activiteitenverslagen geven een getrouwe beoordeling

4.21. De jaarlijkse activiteitenverslagen over 2015 van DG Begroting en Eurostat geven een getrouwe beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen inzake de eigen middelen en andere ontvangsten. De verstrekte informatie bevestigt onze opmerkingen en conclusies.

4.20.

- b) *De Commissie heeft maatregelen genomen om de controles te verbeteren en de door de Rekenkamer vastgestelde fouten te voorkomen. Zo zijn er nieuwe checklists ingevoerd, zijn procedures ter voorbereiding van de input verbeterd en is de dubbele controle van documenten verder versterkt, in het bijzonder wat de gebruikte input betreft. Bovendien is een meer gedetailleerde beschrijving van de berekeningen opgesteld om nieuwe medewerkers betere richtlijnen te geven.*

⁽³¹⁾ Een te hoge opgave van 2,9 miljoen euro op een totaal van 5 635,2 miljoen euro (minder dan 0,1 %) in de berekening van het correctiemechanisme en een te hoge betaling van 3,7 miljoen euro op een totaal van 425,8 miljoen euro (0,9 %) door de EER-/EVA-leden.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

De conclusie voor 2015

4.22. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de ontvangsten geen materieel foutenpercentage vertonen. Meer bepaald geldt voor de ontvangsten dat:

- we de onderzochte systemen voor de eigen middelen bni en btw als doeltreffend beoordeelden;
- we de onderzochte systemen voor de TEM over het geheel genomen als doeltreffend beoordeelden. De essentiële interne controles in de bezochte lidstaten worden beoordeeld als gedeeltelijk doeltreffend;
- we geen fouten in de getoetste verrichtingen hebben ontdekt.

Aanbevelingen

4.23. **Bijlage 4.2** toont de resultaten van onze beoordeling van de vooruitgang bij het opvolgen van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen. In de jaarverslagen 2012 en 2013 deden we zeven aanbevelingen. Daarvan werden er vier in de meeste opzichten uitgevoerd en drie in een aantal opzichten.

4.24. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2015 bevelen wij de Commissie het volgende aan:

Traditionele eigen middelen

- **Aanbeveling 1:** neem de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat economische actoren in alle lidstaten gelijk worden behandeld wat betreft de verjaringstermijn voor de mededeling van een schuld na een controle na douaneafhandeling.
- **Aanbeveling 2:** verstrek richtsnoeren aan de lidstaten om hun beheer van de in de B-boekhouding opgenomen posten te verbeteren.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele. De Commissie is van mening dat met haar voorstel voor een Richtlijn betreffende het rechtskader van de Unie inzake douaneovertredingen en -sancties (COM(2013) 884 final) tegemoet wordt gekomen aan de opmerkingen van de Rekenkamer en dat de situatie naar verwachting zal verbeteren zodra het voorstel is goedgekeurd en toegepast. Het uiteindelijke resultaat hangt echter af van het besluit van de wetgevende autoriteit.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. Tijdens hun inspecties verstrekken de diensten van de Commissie de nationale autoriteiten regelmatig advies betreffende het beheer van de B-boekhouding en bevorderen zij het gebruik van beste praktijken.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 3:** zorg dat de lidstaten de geïnde bedragen van de B-boekhouding juist opgeven en ter beschikking stellen.
- **Aanbeveling 4:** vergemakkelijk voor zover mogelijk de invordering van douaneschulden door de lidstaten wanneer de debiteuren niet in een EU-lidstaat zijn gevestigd.

EER-/EVA-bijdragen en correctiemechanismen

- **Aanbeveling 5:** verbeter de controles van de berekeningen van de EER-/EVA-bijdragen en de correctiemechanismen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. De Commissie blijft erop toezien dat de lidstaten de geïnde bedragen van de B-boekhouding juist opgeven en ter beschikking stellen.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. De Commissie zal te zijner tijd onderzoeken en beoordelen of het nieuwe douanewetboek van de Unie de door de Rekenkamer vastgestelde problemen doeltreffend verhelpt.

Zie ook het antwoord van de Commissie op figuur 4.3.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. Om de controles te verbeteren, heeft zij de procedures en checklists reeds verbeterd en versterkt.

BIJLAGE 4.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR ONTVANGSTEN

	2015	2014
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Totaal verrichtingen	55	55
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage	0,0 %	0,0 %
Bovenste foutengrens (UEL)	0,0 %	
Onderste foutengrens (LEL)	0,0 %	

BIJLAGE 4.2

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR ONTVANGSTEN

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2013	<p>De Commissie moet de lidstaten aanmoedigen om meer verduidelijking te geven over de methodologieën die zij hebben gehanteerd voor het compileren van de gegevens op het gebied van de verborgen economie, en harmonisering tussen de lidstaten op dit gebied bevorderen.</p> <p>De Commissie moet een gedetailleerd actieplan invoeren en nauwlettend volgen dat duidelijke mijlpalen bevat voor het aanpakken van de problemen met de compilatie van de nationale rekeningen van Griekenland.</p> <p>De Commissie moet minimumnormen vaststellen inzake de risicoanalyse voor douanecontroles na de in- en uitklaring, en daarbij voortbouwen op de informatie in de bestaande databank van importen om de lidstaten in staat te stellen zich beter te richten op importeurs met een hoog risico.</p> <p>De Commissie moet de lidstaten aanmoedigen om de bestaande richtsnoeren te gebruiken en toezicht houden op de uitvoering van controles na douaneafhandeling door de lidstaten.</p>	X						<p>Het bestaande statistisch actieplan voor Griekenland, JOSGAP, zal in 2016 worden aangevuld met een specifiek plan voor nationale rekeningen.</p> <p>De Commissie heeft deze aanbeveling aanvaard. De nieuwe versie van de gids voor douanebedrijfscontroles (2014) bevat risico-indicatoren voor de controle na in- of uitklaring. Er zijn plannen om de bestaande databank van importen te wijzigen, maar een gewijzigde databank zal niet volledig operationeel zijn vóór 2018.</p> <p>De upgrade van het bestaande Surveillance 2-systeem naar het Surveillance 3-systeem hangt af van de tenuitvoerlegging van het DWU (gedeelte van de handeling en uitvoeringshandeling van het DWU) en wordt uitgevoerd met inachtneming van het werkprogramma voor het DWU (Uitvoeringsbesluit 2014/255/EU van de Commissie).</p> <p>De Commissie heeft deze aanbeveling aanvaard. In het huidige rechtskader behoort het uitvoeren van controles tot de bevoegdheid van de lidstaten. Ter aanvulling hierop zal de Commissie er tijdens haar inspecties van de douanecontroles bij de lidstaten op aandringen de bestaande richtsnoeren te gebruiken en de lidstaten verzoeken corrigerende maatregelen te nemen indien tekortkomingen zijn geconstateerd in de controles na douaneafhandeling. De Commissie brengt in herinnering dat de herziene gids voor douanebedrijfscontroles in maart 2014 is goedgekeurd.</p> <p>De Commissie is van mening dat zij deze aanbeveling volledig ten uitvoer heeft gelegd. In de aanbeveling is echter ook sprake van een continu proces, dat de Commissie blijft nastreven.</p> <p>Zij zal de lidstaten blijven aansporen om de bestaande richtsnoeren te gebruiken.</p>

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2013 en 2012	De Commissie moet de lidstaten aanmoedigen om de A- en B-boekhoudingen correct te gebruiken en ervoor te zorgen dat deze aantoonbaar volledig en correct zijn (*).		X					De Commissie heeft dit inspecties en zal dit ook blijven doen. Zij blijft tijdens haar inspecties het gebruik van de A- en B-boekhoudingen onderzoeken en zal de lidstaten verzoeken toe te zien op de volledigheid en de juistheid ervan.
2012	De Commissie moet haar controlekader voor de verificatie van bni-gegevens herzien en daarbij een gestructureerde en geformaliseerde kosten-batenanalyse verrichten, een grondige verificatie van materiële en risicovolle bni-bestanddelen uitvoeren, de gebruikmaking van algemene punten van voorbehoud beperken en materialiteitscriteria bepalen voor het maken van punten van voorbehoud. De Commissie moet de lidstaten aanmoedigen om het douanetoezicht te versterken teneinde het bedrag aan geïnde TEM te maximaliseren.		X					In april 2016 heeft de Commissie haar plannen voor de volgende verificatiecyclus bekendgemaakt. Deze bevat onder meer een gedetailleerde risicobeoordeling, een kosten-batenanalyse en tal van andere in de afgelopen jaren door de Rekenkamer aangekaarte kwesties. Er zijn reeds verbeteringen aangebracht met betrekking tot het beheer van punten van voorbehoud en tot de materialiteit. De Commissie heeft dit gedaan en zal dit ook blijven doen. Zij blijft tijdens haar gebruikelijke TEM-inspecties verifiëren of de lidstaten over passende controlekaders beschikken om de financiële belangen van de EU inzake de traditionele eigen middelen te beschermen.

(*) De Commissie geeft elk jaar follow-up aan het gebruik van de A- en B-boekhouding. Aangezien het probleem blijft bestaan, zijn verdere inspanningen geboden.

BIJLAGE 4.3

AANTAL HANGENDE PUNTEN VAN VOORBEHOUD MET BETREKKING TOT BNI EN BTW, EN AANTAL
OPENSTAANDE PUNTEN INZAKE TEM PER LIDSTAAT OP 31.12.2015

Lidstaat	Punten van voorbehoud met betrekking tot bni (situatie op 31.12.2015)	Punten van voorbehoud met betrekking tot btw (situatie op 31.12.2015)	Openstaande punten TEM (situatie op 31.12.2015)
België	1	4	22
Bulgarije	1	2	4
Tsjechische Republiek	0	0	3
Denemarken	0	3	16
Duitsland	1	4	8
Estland	0	1	3
Ierland	1	6	8
Griekenland	12	7	28
Spanje	0	2	18
Frankrijk	1	3	38
Kroatië	0	0	3
Italië	0	4	12
Cyprus	0	0	6
Letland	12	1	2
Litouwen	0	0	3
Luxemburg	0	3	1
Hongarije	1	1	9
Malta	1	0	4
Nederland	0	11	48
Oostenrijk	0	4	5
Polen	11	4	7
Portugal	0	2	13
Roemenië	12	3	16
Slovenië	0	0	4
Slowakije	0	0	3
Finland	0	7	10
Zweden	0	3	8
Verenigd Koninkrijk	1	10	23
TOTAAL 31.12.2015	55	85	325
TOTAAL 31.12.2014	239	101	348

De bni-processpecifieke en algemene punten van voorbehoud zijn niet opgenomen in de tabel.
Bron: Europese Rekenkamer.

HOOFDSTUK 5

„Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	5.1-5.5
Korte beschrijving van „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”	5.2-5.4
Reikwijdte en aanpak van de controle	5.5
Regelmatigheid van de verrichtingen	5.6-5.16
De meeste fouten hebben betrekking op te hoog opgegeven personeels- en indirecte kosten	5.11-5.15
Inbreuken op aanbestedingsregels	5.16
Onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen	5.17-5.20
De jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie bevestigen onze bevindingen en conclusies	5.17-5.20
Onderzoek van de geselecteerde beheers- en controlesystemen	5.21-5.34
Gemeenschappelijk ondersteuningscentrum voor uitgaven voor onderzoek en innovatie	5.21-5.34
Gemeenschappelijke auditdienst	5.24-5.26
Tenuitvoerlegging van de resultaten van de controles achteraf voor het zevende kaderprogramma voor onderzoek	5.27-5.31
Strategie voor controle achteraf voor Horizon 2020	5.32-5.34
Conclusie en aanbevelingen	5.35-5.38
De conclusie voor 2015	5.35-5.36
Aanbevelingen	5.37-5.38
Bijlage 5.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”	
Bijlage 5.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

5.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2015 is opgenomen in **figuur 5.1**.

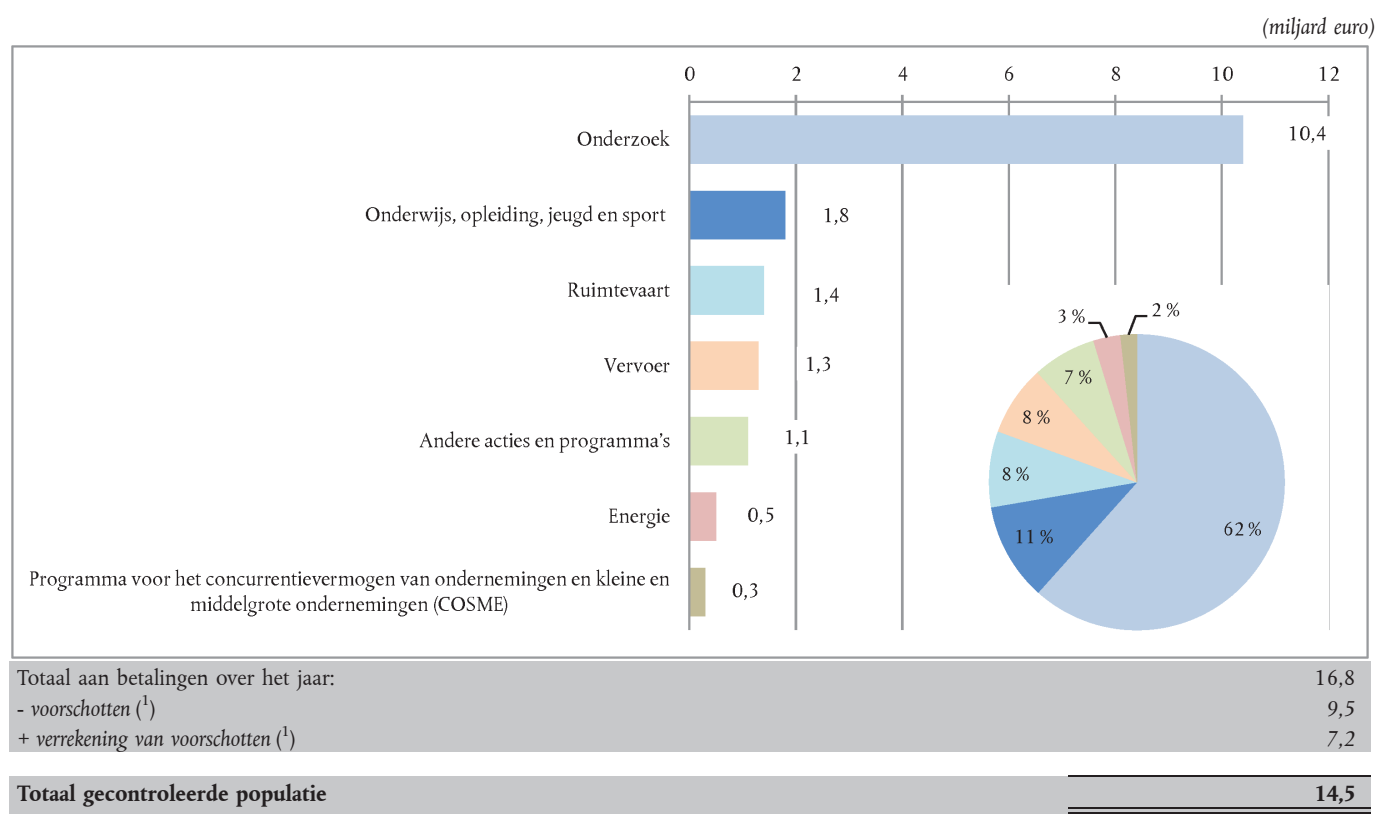
Korte beschrijving van „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”

5.2. Doelstellingen van de bestedingen zijn onder meer verbetering van onderzoek en innovatie, versterking van onderwijssystemen en bevordering van werkgelegenheid, zorgen voor een digitale interne markt, bevordering van hernieuwbare energie en energie-efficiëntie, modernisering van de vervoerssector en verbetering van het ondernemingsklimaat, vooral voor het midden- en kleinbedrijf (mkb).

5.3. Onderzoek en innovatie is, in de vorm van het zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling 2007-2013 (het „zevende kaderprogramma”) en Horizon 2020 — Kaderprogramma voor Onderzoek en Innovatie 2014-2020 („Horizon 2020”), goed voor 62% van de uitgaven. Andere belangrijke uitgaveninstrumenten zijn: de programma's Een leven lang leren en Erasmus+ op de terreinen onderwijs, opleiding, jeugd en sport; de ruimtevaartprogramma's Galileo, Egnos en Copernicus; het programma Trans-Europese netwerken — Vervoer, dat financiering biedt voor de ontwikkeling van vervoersinfrastructuur; het Europees energieprogramma voor herstel, dat projecten in de energiesector ondersteunt; en de Financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, die de ontwikkeling van netwerken steunt in de sectoren vervoer, telecommunicatie en energie.

5.4. Bijna 90% van de uitgaven wordt gedaan in de vorm van subsidies aan publieke of particuliere begunstigden die deelnemen aan projecten. De Commissie betaalt voorschotten na de ondertekening van een subsidieovereenkomst of financieringsbesluit. De Commissie vergoedt de door de EU gefinancierde kosten die door begunstigden worden gedeclareerd, waarbij zij betaalde voorschotten in mindering brengt. Het voornaamste risico voor de regelmatigheid van de verrichtingen is dat de begunstigden niet-subsidiabele kosten declareren die niet worden ontdekt of gecorrigeerd vóór terugbetaling door de Commissie.

Figuur 5.1 — MFK-subrubriek 1a — „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid” — Essentiële informatie 2015



⁽¹⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 7).

Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2015 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Reikwijdte en aanpak van de controle

5.5. In **bijlage 1.1** worden de belangrijkste elementen van onze controleaanpak en -methodologie beschreven. Ten aanzien van de controle van „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid” dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt:

- a) Wij controleerden een steekproef van 150 verrichtingen zoals gedefinieerd in **bijlage 1.1**, paragraaf 7. De steekproef is zodanig opgezet dat deze representatief is voor alle soorten uitgaven binnen de MFK-subrubriek. Ze bestond uit: 88 verrichtingen voor onderzoek en innovatie, 18 verrichtingen voor onderwijs, opleiding, jeugd en sport, en 44 verrichtingen voor andere programma's en activiteiten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) Voor de nieuwe programma's, zoals Horizon 2020 en Erasmus+, waren nagenoeg alle betalingen in 2015 voorschotten, die zijn uitgesloten van onze steekproef. Onze toetsing van verrichtingen was grotendeels gericht op betalingen voor projecten in het kader van de programma's voor 2007-2013, met name het zevende kaderprogramma voor onderzoek en het programma Een leven lang leren.
- c) Wij beoordeelden de jaarlijkse activiteitenverslagen van het directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie (DG RTD), het directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf (DG GROW) en het directoraat-generaal Onderwijs en Cultuur (DG EAC).
- d) Wij onderzochten de oprichting van het gemeenschappelijk ondersteuningscentrum van de Commissie voor het beheer van de uitgaven voor onderzoek en innovatie, alsmede de uitvoering van de strategieën voor controle achteraf van de Commissie voor het zevende kaderprogramma voor onderzoek en het programma Horizon 2020.

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

5.6. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 5.1**. Van de 150 getoetste verrichtingen vertoonden er 72 (48 %) fouten. Op basis van de 38 door ons gekwantificeerde fouten bedraagt het geschatte foutenpercentage 4,4 % ⁽¹⁾.

5.7. In **figuur 5.2** is weergegeven in welke mate verschillende soorten fouten hebben bijgedragen tot het door ons geschatte foutenpercentage voor 2015.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

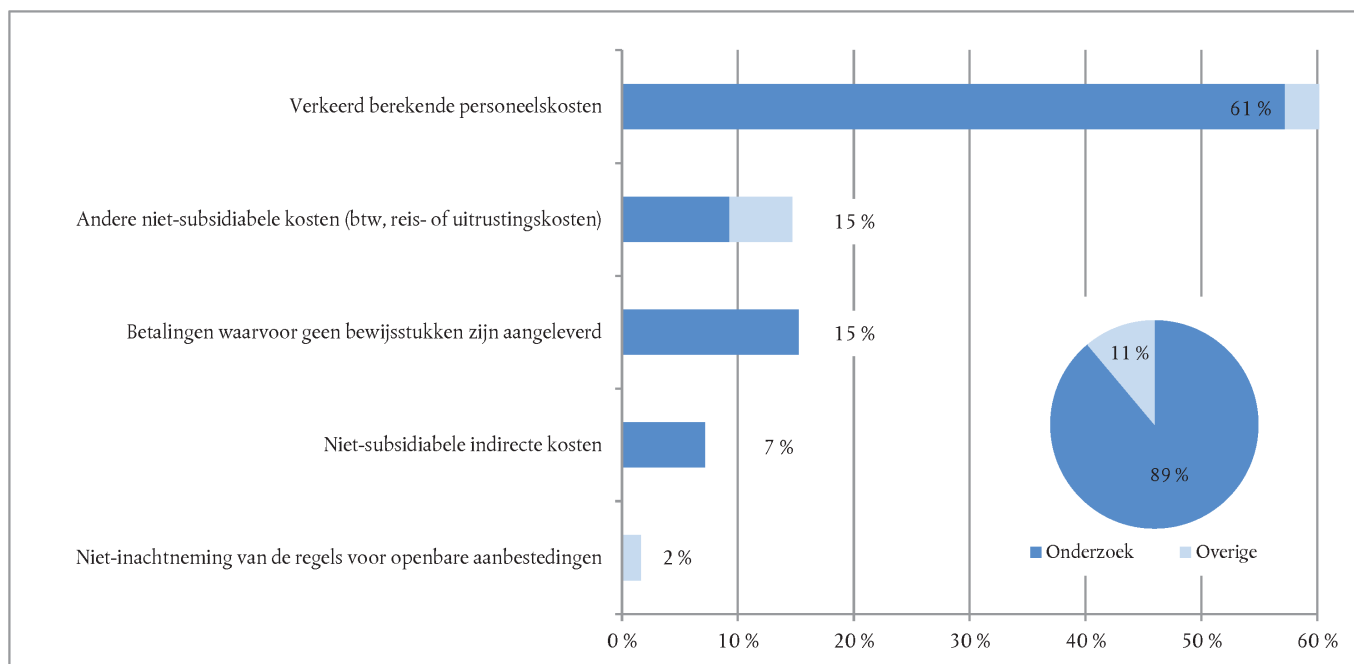
5.6. Het door de Rekenkamer gerapporteerde foutenpercentage is slechts één indicator voor de doeltreffendheid van de besteding van de EU-uitgaven. De Commissie past evenwel een meerjarige controlestrategie toe. Op basis daarvan maken haar diensten een raming van het percentage resterende fouten, waarin rekening wordt gehouden met terugvorderingen, correcties en de effecten van al hun controles en audits gedurende de uitvoeringsperiode van het programma.

5.7. Bij onderzoeks- en innovatieprojecten maken personeelskosten en indirecte kosten het gros van de projectkosten uit. Om met de verscheidenheid aan kostenstructuren in het Europese onderzoekslandschap rekening te houden, is een bewuste beleidskeuze gemaakt om die kostencategorieën te vergoeden op basis van de werkelijke kosten in plaats van de kosten per eenheid of forfaitaire bedragen. Dat verklaart hun foutgevoeligheid, die in de grafiek tot uiting komt.

Bij het ontwerp van Horizon 2020 zijn een aantal vereenvoudigingen geïntroduceerd om deze oorzaken van fouten zoveel mogelijk aan te pakken — zie paragraaf 5.12 hieronder.

⁽¹⁾ Wij berekenen onze foutenschatting op basis van een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. Voor de begrotingsjaren 2014 en 2015 hebben wij 95 % zekerheid dat het geschatte foutenpercentage in de populatie boven de 2 % ligt.

Figuur 5.2 — „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid” — Uitsplitsing van het geschatte foutenpercentage



Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.8. Voor 10 van de 38 verrichtingen die kwantificeerbare fouten vertonen, hebben wij fouten gemeld van meer dan 20 % van de onderzochte elementen. Deze 10 gevallen (9 uit het zevende kaderprogramma voor onderzoek en één uit het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie voor 2007-2013) zijn goed voor 77 % van het totale geschatte foutenpercentage voor „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid” in 2015.

5.9. Voor uitgaven voor onderzoek en innovatie waren de door ons ontdekte fouten qua aard en omvang vergelijkbaar met de fouten die door ons zijn aangetroffen in de hele looptijd van het zevende kaderprogramma voor onderzoek. Ten opzichte van de voorgaande jaren hebben wij minder gekwantificeerde fouten aangetroffen in betalingen voor andere programma's en activiteiten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.10. In 16 gevallen van kwantificeerbare fouten beschikten de Commissie, de nationale autoriteiten of onafhankelijke controleurs⁽²⁾ over voldoende informatie om de fouten te kunnen voorkomen, opsporen en corrigeren voordat zij de uitgaven accepteerden. Indien al deze informatie gebruikt was om fouten te voorkomen, of op te sporen en te corrigeren, zou het geschatte foutenpercentage voor dit hoofdstuk 0,6 procentpunt lager zijn geweest.

De meeste fouten hebben betrekking op te hoog opgegeven personeels- en indirecte kosten

5.11. Het merendeel van de door ons geconstateerde gekwantificeerde fouten (33 van de 38) had betrekking op de vergoeding van niet-subsidiabele personeels- en indirecte kosten die door de begunstigden waren gedeclareerd. Wij troffen dit soort fouten voornamelijk, maar niet uitsluitend, aan in projecten voor het zevende kaderprogramma voor onderzoek (zie **figuur 5.3**).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.10. De Commissie beschikt over een degelijk systeem van controles vooraf, bestaande uit uitvoerige geautomatiseerde checklists, schriftelijke richtsnoeren en permanente opleiding. Dit systeem verbeteren zonder extra administratieve lasten aan de begunstigden op te leggen en tegelijkertijd waarborgen dat de onderzoekers onverwijld worden betaald, is een constante uitdaging. De bevindingen van de Rekenkamer zijn en zullen worden gebruikt om de controles vooraf verder te verbeteren.

De kostenstaten die door onafhankelijke controleurs worden gecertificeerd, wat in 15 van de 16 door de Rekenkamer vermelde dossiers het geval is, vormen een bekend probleem, dat reeds in eerdere verslagen is behandeld. Om gevolg te geven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer, heeft de Commissie een reeks specifieke bijeenkomsten voor begunstigden en onafhankelijke certificerende controleurs (> 300) georganiseerd om hen te wijzen op de meest voorkomende fouten. Daarnaast is feedback gegeven aan de certificerende controleurs die fouten hebben gemaakt, en is in het kader van Horizon 2020 een meer didactisch model voor controlecertificaten verstrekt. Wat onderzoek betreft, wordt geschat dat door het gebruik van controlecertificaten het foutenpercentage de helft lager zal liggen dan bij niet-gecertificeerde claims. Hoewel niet elke fout zal worden gedetecteerd, vormen zij een belangrijk instrument om het totale foutenpercentage terug te dringen.

5.11. Uit de eigen controles van de Commissie is ook gebleken dat de aard en het niveau van de fouten gelijk zijn gebleven vanwege de ingewikkelde regels voor KP7. Aangezien echter alle KP7-contracten zijn gesloten, is verdere aanpassing van het wettelijk kader geen optie meer. In de loop van KP7 heeft de Commissie evenwel getracht het systeem te vereenvoudigen binnen het bestaande wettelijk kader, bijvoorbeeld met de vereenvoudigingsmaatregelen die de Commissie op 24 januari 2011 heeft aangenomen (Besluit C(2011) 174).

In Horizon 2020 is het wettelijk kader drastisch vereenvoudigd om tegemoet te komen aan de verwachtingen van zowel de belanghebbende partijen als de wetgevende autoriteiten, waarbij in het bijzonder is gelet op de personeels- en indirecte kosten, die het vaakst aanleiding geven tot fouten.

⁽²⁾ In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld bij de kostenstaten van projecten van het zevende kaderprogramma voor onderzoek met een EU-bijdrage van meer dan 375 000 euro, moeten onafhankelijke controleurs certificeren dat de gedeclareerde kosten subsidiabel zijn.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Figuur 5.3 — Voorbeeld van de vergoeding van niet-subsidiabele personeelskosten

Wij onderzochten een kostenstaat van 250 000 euro van een begunstigde die met acht partners samenwerkte aan een project voor de ontwikkeling van cloud computing-diensten in het kader van het programma voor de ondersteuning van het beleid op het gebied van informatie- en communicatietechnologie, dat onderdeel uitmaakt van het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie 2007-2013. Wij hebben vastgesteld dat er te veel personeelskosten waren gedeclareerd, doordat deze waren berekend met behulp van een standaard aantal arbeidsuren dat hoger was dan het daadwerkelijke aantal uren. De salariskosten omvatten ook niet-subsidiabele betalingen van bonussen.

5.12. Bijna alle fouten die wij aantroffen in kostenstaten waren het gevolg van het door de begunstigten onjuist interpreteren van de complexe subsidiabiliteitsregels, of onjuist berekenen van de subsidiabele kosten. Wij hebben twee gevallen van vermoedelijke fraude aangetroffen waarin de begunstigten hun subsidiabele projectkosten opzettelijk te hoog leken te hebben opgegeven.

5.13. Begunstigten berekenden bij de calculatie van de personeelskosten de uurtarieven van hun projectpersoneel vaak onjuist, of zij waren niet in staat om op adequate wijze bewijs te leveren voor de tijd die daadwerkelijk door het personeel aan het project was besteed. In vijf gevallen declareerden begunstigten het gebruik van externe adviseurs ten onrechte als personeelskosten (zie **figuur 5.4**).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Figuur 5.3 — Voorbeeld van de vergoeding van niet-subsidiabele personeelskosten

De Commissie zal de onterecht betaalde bedragen terugvorderen.

De te hoge opgave van de uurtarieven is veroorzaakt door fouten in de berekening van de productieve uren. Om dergelijke fouten te vermijden, zijn de regels voor deze berekening in het kader van Horizon 2020 vereenvoudigd.

5.12. Omdat de regels zo ingewikkeld waren, heeft de Commissie tal van vereenvoudigingen geïntroduceerd in Horizon 2020. Het gaat onder meer om:

- één financieringspercentage per actie, vastgesteld in de oproep tot het indienen van voorstellen;
- een vast percentage voor indirecte kosten;
- een vereenvoudigde tijdregistratie en grootschaliger gebruik van de werkmethoden van de begunstigten;
- soepelere regels voor derden en voor onderaanbesteding;
- eenvoudigere en duidelijkere regels voor de berekening van de productieve uren (en dus van de personeelskosten).

Waar de beleidsdoelstellingen het mogelijk maken, zijn de regels en mechanismen vereenvoudigd. De beurzen van de Europese Onderzoeksraad en Marie Skłodowska Curie-beurzen zijn ongecompliceerd: zij betreffen vooral overheidsorganen, er worden vaste percentages en forfaitaire bedragen gebruikt en in de meeste gevallen is er maar één enkele begunstigde. Dit beperkt de kans op verkeerde interpretaties en het foutenpercentage van deze programma's bedraagt minder dan 2%.

5.13. Het bleek moeilijk werken met de regels voor het beroep op adviseurs onder KP7, maar deze regels zijn vereenvoudigd voor Horizon 2020.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Figuur 5.4 — Voorbeeld van de vergoeding van niet-subsidiabele personeelskosten

Wij onderzochten een kostenstaat van 85 000 euro van een begunstigde die samenwerkte met elf partners in een project voor de ontwikkeling van monitoringssystemen voor het milieu in het kader van het zevende kaderprogramma voor onderzoek. De begunstigde huurde adviseurs in om het project uit te voeren. Wij hebben vastgesteld dat de adviseurs niet voldeden aan de criteria om als interne adviseurs te worden beschouwd, met name omdat de kosten van de tewerkstelling van de adviseurs aanzienlijk hoger waren dan de personeelskosten van werknemers van de begunstigde uit dezelfde categorie. Daarnaast werden de voor één personeelslid gedeclareerde personeelskosten niet gestaafd door enig bewijsmateriaal.

5.14. Wat betreft indirecte kosten maakten begunstigden bij de declaratie van de daadwerkelijk gemaakte indirecte kosten gebruik van een verkeerde methodologie, of namen ze niet-subsidiabele kosten op in de berekening van het bedrag van de aan het project toe te rekenen overheadkosten (zie **figuur 5.5**). In het geval van begunstigden die voor indirecte kosten een forfaitair bedrag declareerden, op basis van een percentage van de directe kosten, hebben eventuele fouten in hun directe kosten geleid tot een evenredige fout in hun subsidiabele indirecte kosten.

Figuur 5.5 — Voorbeeld van de vergoeding van niet-subsidiabele indirecte kosten

Wij onderzochten een kostenstaat ten bedrage van 146 000 euro van een begunstigde die samenwerkte met 11 partners in een project voor de ontwikkeling van verbeterde geografische beheerinformatiesystemen in het kader van het zevende kaderprogramma voor onderzoek. Wij hebben vastgesteld dat de begunstigde een deel van de gedeclareerde personeelskosten in werkelijkheid had ingezet voor een ander project. De begunstigde nam niet-subsidiabele posten op in zijn berekening van de indirecte kosten (personeelskosten die geen verband houden met administratieve ondersteuning, marketingkosten, en administratieve en reiskosten die geen verband hielden met de onderzoekactiviteiten).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Figuur 5.4 — Voorbeeld van de vergoeding van niet-subsidiabele personeelskosten

Om dergelijke fouten te vermijden of in aantal te verminderen, zijn de regels voor adviseurs in het kader van Horizon 2020 vereenvoudigd.

5.14. *De berekening van werkelijke indirecte kosten is ingewikkeld en is een veelvoorkomende bron van fouten. Voor Horizon 2020 zijn de regels vereenvoudigd en zal voor de algemene kosten in alle gevallen een forfaitair tarief gelden om dit soort fouten te vermijden.*

Figuur 5.5 — Voorbeeld van de vergoeding van niet-subsidiabele indirecte kosten

Dit voorbeeld toont de complexiteit van de berekening van de indirecte kosten aan. Daarom wordt in alle projecten van Horizon 2020 gebruikgemaakt van een forfaitair tarief voor de algemene kosten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.15. De Horizon 2020-regels werden vereenvoudigd. In ons Jaarverslag 2014 hebben wij echter gewezen op het toegenomen risico van onregelmatige betalingen in gevallen waarin onderzoekers een bijkomende vergoeding ontvangen⁽³⁾ of deelnemers gebruikmaken van een grote onderzoeksinfrastructuur. We bevelen de Commissie aan een adequate controlestrategie te ontwikkelen, met inbegrip van passende controles van uit hoofde van die specifieke selectiecriteria⁽⁴⁾ gedeclareerde kosten. Wij merken op dat uit de beperkte toetsing die wij in 2015 hadden uitgevoerd voor Horizon 2020⁽⁵⁾ bleek dat het risico in verband met de bijkomende vergoeding in de praktijk werkelijkheid werd.

Inbreuken op regels inzake overheidsopdrachten

5.16. Hoewel wij in de tien door ons gecontroleerde overheidsopdrachten in zes gevallen fouten hebben aangetroffen, is de naleving van de regels inzake overheidsopdrachten ten opzichte van het voorgaande jaar aanzienlijk verbeterd. In één geval hebben wij een ernstig geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten geconstateerd, waardoor de gedeclareerde kosten voor de gecontroleerde overeenkomst niet-subsidiabel waren. De resterende fouten omvatten gevallen van niet-naleving van de informatie- en bekendmakingsvereisten, onjuiste toepassing van de selectiecriteria en tekortkomingen in het bestek. Deze procedurele fouten zijn niet gekwantificeerd en dragen niet bij tot het door ons geschatte foutenpercentage.

ONDERZOEK VAN DE JAARLIJKSE ACTIVITEITENVERSLAGEN**De jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie bevestigen onze bevindingen en conclusies**

5.17. Wij onderzochten de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG RTD, DG GROW en DG EAC. Wij zijn van oordeel dat de verslagen een getrouwe beoordeling geven van het financieel beheer wat betreft de regelmatigheid van de verrichtingen en dat de verstrekte informatie onze bevindingen en conclusies in de meeste opzichten bevestigt. Het jaarlijkse activiteitenverslag van DG RTD bevat bijvoorbeeld een punt van voorbehoud met betrekking tot de betalingen ter vergoeding van de kosten-declaraties in het kader van het zevende kaderprogramma voor onderzoek.

⁽³⁾ Betalingen bovenop de gebruikelijke beloning van een werknemer (bijvoorbeeld voor extra werkzaamheden of specifieke deskundigheid) die resulteren in een hoger uurtarief voor specifieke projecten.

⁽⁴⁾ Zie het Jaarverslag 2014, de paragrafen 5.14 en 5.35.

⁽⁵⁾ Onze steekproef voor het toetsen van verrichtingen omvatte één steekproefelement voor Horizon 2020.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.15. *De Commissie beschikt voor Horizon 2020 over een auditstrategie en ontwikkelt ook controlestrategieën op basis van de aanbevelingen van de Rekenkamer.*

Voor de aanvullende vergoeding van begunstigde partijen zonder winsttoegmerk heeft de Commissie regels opgesteld waarmee naar een evenwicht is gestreefd tussen vereenvoudiging, rechtszekerheid en redelijke bijstand aan onderzoekers enerzijds en een goed financieel beheer anderzijds. De opmerking van de Rekenkamer komt overeen met de ervaringen van de Commissie en er wordt binnen de betrokken organisaties en lidstaten actief naar oplossingen gezocht.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.18. DG RTD en DG GROW hebben nieuwe punten van voorbehoud gemaakt voor de gebieden waarop naar hun schattingen het restfoutenpercentage (de hoeveelheid resterende fouten die aan het eind van een programma niet zijn ontdekt en gecorrigeerd) hoger zal zijn dan 2 %.

5.19. DG RTD maakte een punt van voorbehoud met betrekking tot de betalingen ter vergoeding van kostendeclaraties voor het Fonds voor onderzoek inzake kolen en staal, aangezien het restfoutenpercentage op ongeveer 3 % werd geschat. DG GROW maakte een punt van voorbehoud met betrekking tot de betalingen ter vergoeding van de kostendeclaraties voor het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie 2007-2013, waarvoor het geschatte restfoutenpercentage 6,1 % bedroeg.

5.20. De belangrijkste oorzaken van fouten voor het Fonds voor onderzoek inzake kolen en staal én het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie 2007-2013 zijn enerzijds de complexiteit van de regels en anderzijds het feit dat de begunstigden, doordat de subsidiabiliteitscriteria vergelijkbaar zijn met, maar niet precies hetzelfde zijn als die voor het zevende kaderprogramma voor onderzoek, fouten maken bij de berekening van hun kostenstaten door de regels voor het zevende kaderprogramma voor onderzoek toe te passen.

ONDERZOEK VAN DE GESELECTEERDE BEHEERSEN CONTROLESYSTEMEN

Gemeenschappelijk ondersteuningscentrum voor uitgaven voor onderzoek en innovatie

5.21. De verantwoordelijkheid voor de uitgaven voor onderzoek en innovatie wordt gedeeld door tal van uitvoerende organen: acht directoraten-generaal van de Commissie, zeven gemeenschappelijke ondernemingen, vier uitvoerende agent-schappen, één gedecentraliseerd agentschap en verscheidene internationale organisaties die werken in het kader van de delegatieovereenkomsten.

5.22. Met het oog op een doelmatige en geharmoniseerde uitvoering van programma's, en rekening houdend met onze aanbeveling⁽⁶⁾, heeft de Commissie in januari 2014 een gemeenschappelijk ondersteuningscentrum voor het beheer van Horizon 2020 opgericht. Het centrum wordt beheerd door DG RTD en voorziet in gemeenschappelijke diensten op het gebied van juridische ondersteuning, controles achteraf (door middel van de gemeenschappelijke auditdienst), IT-systemen en -operaties, bedrijfsprocessen en programma-informatie en -gegevens.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.20. *De regels voor het Fonds voor onderzoek inzake kolen en staal, een klein onafhankelijk programma binnen het directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie (44 miljoen euro aan uitgaven in 2015), worden momenteel waar mogelijk in overeenstemming gebracht met het overkoepelende kaderprogramma.*

⁽⁶⁾ Zie Speciaal verslag nr. 2/2013 „Heeft de Commissie gezorgd voor een doelmatige uitvoering van het zevende kaderprogramma voor onderzoek?” (PB C 267 van 17.9.2013).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.23. Het gemeenschappelijk ondersteuningscentrum is een positieve stap in de richting van de stroomlijning van IT-systemen en -operaties, de harmonisatie van het subsidiebeheer en de waarborging dat de verschillende uitvoeringsorganen de regels van Horizon 2020 consequent toepassen. Het Europees Instituut voor innovatie en technologie, dat ongeveer 2,3 miljard euro, ofwel 3 % van de Horizon 2020-begroting dient te beheren, neemt momenteel niet deel aan dit beheers- en controlekader.

Gemeenschappelijke auditdienst

5.24. Met betrekking tot de uitgaven voor onderzoek en innovatie heeft de Commissie erkend dat de administratieve lasten voor de begunstigen moeten worden verminderd, waarbij een goed evenwicht tussen vertrouwen en controle moet worden gehandhaafd. Daarom heeft de Commissie de aan de betalingen voorafgaande verificaties verminderd en tracht zij vooral zekerheid te krijgen door haar controles achteraf van de vergoede kosten. De controles achteraf worden uitgevoerd door controleurs van de gemeenschappelijke auditdienst van de Commissie zelf of door onafhankelijke controleurs die hun werkzaamheden namens de Commissie uitvoeren in het kader van een kaderovereenkomst.

5.25. Hoewel de gemeenschappelijke auditdienst in januari 2014 werd opgericht als onderdeel van het gemeenschappelijk ondersteuningscentrum, deden zich vertragingen voor bij de aanwerving van personeel, waardoor het merendeel van de nieuw aangeworven personeelsleden slechts tegen het einde van 2015 bij de dienst kwam. Desalniettemin werd voldaan aan de doelstellingen voor het aantal te starten controles en voor het aantal op de opsporing van fraude gerichte controles. Met 456 afgesloten controles bleef de tenuitvoerlegging van de doelstelling met betrekking tot het aantal afgeronde controles iets achter bij het streefdoel van 473 controles (96 %).

5.26. Voor de verschillende uitvoerende instanties was het moeilijk om tot een gemeenschappelijk standpunt te komen over de uitvoering van enkele van de controleaanbevelingen met betrekking tot de terugvordering van niet-subsidiabele kosten voor projecten in het kader van het zevende kaderprogramma voor onderzoek ⁽⁷⁾. Dit verhoogt het risico van inconsistentie in de behandeling van begunstigen en leidt tot rechtsonzekerheid.

5.26. Voor Horizon 2020 lopen momenteel besprekingen om een proces vast te stellen dat de consistentie bij terugvorderingen waarborgt en de verplichtingen van de ordonnateurs respecteert. De verschillende diensten van de onderzoekscluster hebben ook overeenstemming bereikt over de coördinatie van het extrapolatieproces om de manier van werken binnen het zevende kaderprogramma beter te harmoniseren.

⁽⁷⁾ Deze opmerking is gebaseerd op de resultaten van een onderzoek van het gemeenschappelijk ondersteuningscentrum door de dienst Interne Audit in 2015.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tenuitvoerlegging van de resultaten van de controles achteraf voor het zevende kaderprogramma voor onderzoek

5.27. Tegen het einde van 2015 had de Commissie vergoede kosten ten belope van 2,5 miljard euro gecontroleerd, ofwel 8 % van de 30,9 miljard euro aan betalingen voor het zevende kaderprogramma voor onderzoek. Van de 4 116 geplande controles⁽⁸⁾ in haar controlestrategie, die tot het einde van 2016 loopt, had de Commissie er 3 334 afgerond. Voor het zevende kaderprogramma voor onderzoek heeft de Commissie een statistisch valide foutenpercentage van 4,5 % berekend.

5.28. Eind 2015 bedroegen de gecumuleerde aanpassingen naar aanleiding van de controles achteraf van de Commissie 107 miljoen euro, waarvan 79,4 miljoen euro (74 %) werd ingevorderd (zie de paragrafen 1.40-1.43).

5.29. Wanneer systematische fouten worden ontdekt, past de Commissie geëxtrapolerde correcties toe⁽⁹⁾. Eind 2015 had de Commissie voor 5 868 van de 8 592 gevallen extrapolaties toegepast, een uitvoeringsgraad van 68 % (tegen 74,9 % eind 2014).

5.30. De Commissie heeft voor het zevende kaderprogramma voor onderzoek een restfoutenpercentage van 2,8 % berekend, waarbij zij rekening heeft gehouden met de correctie van fouten als gevolg van de extrapolatie van de controleresultaten. Dit komt overeen met het verwachte niveau aan fouten die nog niet waren ontdekt en gecorrigeerd na afronding van alle resterende betalingen voor het programma.

5.31. Rekening houdend met het meerjarige karakter van de programma's, zijn wij van mening dat de strategie van de Commissie voor controle achteraf van het zevende kaderprogramma voor onderzoek een passende grondslag biedt voor de berekening van het restfoutenpercentage voor de uitgaven in het kader van het programma. Het aantal aan het einde van 2015 afgesloten controles kwam overeen met de verwachtingen.

5.29. In deze fase van het zevende kaderprogramma wordt het extrapolatiepercentage toereikend geacht. Het percentage daalde eind 2015, toen veel controles werden afgesloten, maar de extrapolaties zullen in 2016 plaatsvinden.

⁽⁸⁾ In 2015 is het totale aantal geplande controles verhoogd om te zorgen voor een toereikende dekking van de bestedingen in het kader van het zevende kaderprogramma voor onderzoek.

⁽⁹⁾ De systematische uitbreiding van de controleresultaten naar alle projecten van de gecontroleerde begunstigden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Strategie voor controle achteraf voor Horizon 2020

5.32. Voor Horizon 2020 moet de Commissie een controlestrategie uitvoeren op basis van de financiële controle van een representatieve steekproef van uitgaven over het gehele programma, aangevuld met een selectie op basis van een beoordeling van de risico's van de uitgaven ⁽¹⁰⁾. De belangrijkste doelstelling is zekerheid te verschaffen door de wettigheid en de regelmatigheid te beoordelen van de betalingen ter vergoeding van kostendeclaraties en door een redelijke schatting te maken van het restfoutenpercentage aan het eind van het programma.

5.33. In december 2015 heeft de Commissie haar strategie voor de controle achteraf van Horizon 2020 goedgekeurd, waarvoor in totaal 4 400 controles moeten worden uitgevoerd ⁽¹¹⁾. De Commissie heeft aangegeven dat zij voornemens is maximaal zeven procent van het aantal begunstigden zal worden gecontroleerd in het kader van de strategie, om de controlelast voor hen te verminderen.

5.34. Ondanks enige vertragingen bij de lancering van de kaderovereenkomst voor het uitbesteden van de controles van Horizon 2020 zal de uitvoering van de strategie naar verwachting zoals gepland beginnen in 2016.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN**De conclusie voor 2015**

5.35. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de uitgaven voor „Concurrentievermogen voor groei en banen” een foutenpercentage van materieel belang vertonen.

5.36. Voor deze MFK-subrubriek wijst de toetsing van verrichtingen uit dat het geschatte foutenpercentage in de populatie 4,4 % is (zie **bijlage 5.1**).

5.36. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 5.6.

⁽¹⁰⁾ Verordening (EU) nr. 1291/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van Horizon 2020 — het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014-2020) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1982/2006 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 104).

⁽¹¹⁾ Er zijn aanvullende controles gepland voor entiteiten met specifieke subsidieovereenkomsten of een afzonderlijke kwijtingsprocedure, of op verzoek van de gemeenschappelijke ondernemingen voor onderzoek.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Aanbevelingen

5.37. **Bijlage 5.2** toont de resultaten van onze beoordeling van de vooruitgang bij het opvolgen van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen. In de jaarverslagen over 2012 en 2013 deden wij acht aanbevelingen. Wij achten één daarvan niet van toepassing, aangezien de uitvoering ervan moet worden beoordeeld over een periode van meerdere jaren. De Commissie voerde één aanbeveling volledig uit, en zes in de meeste opzichten.

5.38. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2015 doen wij de volgende aanbevelingen:

- **Aanbeveling 1:** de Commissie, de nationale autoriteiten en de onafhankelijke controleurs moeten alle beschikbare en relevante informatie gebruiken om fouten te voorkomen of ze te ontdekken en corrigeren vóór de terugbetaling (zie paragraaf 5.10).
- **Aanbeveling 2:** de Commissie moet aan de begunstigten richtsnoeren verstrekken over de specifieke verschillen tussen Horizon 2020 en het zevende kaderprogramma voor onderzoek en soortgelijke programma's (zie de paragrafen 5.15 en 5.20).
- **Aanbeveling 3:** de Commissie moet gemeenschappelijke richtsnoeren verstrekken aan de organen die de uitgaven voor onderzoek en innovatie uitvoeren, ter waarborging van een consistente behandeling van de begunstigten bij de toepassing van controleaanbevelingen met betrekking tot de terugvordering van niet-subsidiabele kosten (zie paragraaf 5.26).
- **Aanbeveling 4:** de Commissie moet nauwlettend toezien op de tenuitvoerlegging van de geëxtrapoleerde correcties op basis van haar controles achteraf van vergoede kosten uit hoofde van het zevende kaderprogramma voor onderzoek (zie paragraaf 5.29).

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Zij beschikt over een degelijk systeem van controles vooraf, bestaande uit uitvoerige geautomatiseerde checklists, schriftelijke richtsnoeren en permanente opleiding. Dit systeem verbeteren zonder extra administratieve lasten aan de begunstigten op te leggen en tegelijkertijd waarborgen dat de onderzoekers onverwijld worden betaald, is een constante uitdaging. De bevindingen van de Rekenkamer zijn en zullen worden gebruikt om de controles vooraf verder te verbeteren.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Zij verstrekt al op een aantal manieren richtsnoeren over dit vraagstuk. Er wordt in de geannoteerde modelsubsidieovereenkomst extra aandacht besteed aan de verschillen tussen de regels van KP7 en Horizon 2020. In 2015 werd een uitgebreide communicatiecampagne over de juridische en financiële regels van Horizon 2020 gelanceerd, met 16 evenementen in de lidstaten. Deze evenementen werden bijgewoond door 2 046 vertegenwoordigers van begunstigten en certificerende controleurs van Horizon 2020. Er zijn in 2016 nog 14 andere evenementen gepland.

Het gemeenschappelijk ondersteuningscentrum verstrekt richtsnoeren voor juridische en financiële aspecten, waarbij vaak op de verschillen tussen de KP7- en Horizon 2020-regels wordt gewezen.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De verschillende diensten hebben overeenstemming bereikt over een extrapolatieproces om de harmonisatie binnen het zevende kaderprogramma te verbeteren. Voor Horizon 2020 lopen momenteel besprekingen om een proces vast te stellen ter waarborging van de consistentie bij de toepassing van controleaanbevelingen, waarbij de verplichtingen van de ordonnateur worden gerespecteerd.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Zij ziet nauwlettend toe op de tenuitvoerlegging van de gevallen van extrapolatie en is tevreden met de vooruitgang in deze fase van het zevende kaderprogramma. Het uitvoeringspercentage daalde eind 2015, toen veel controles werden afgesloten, maar de extrapolaties zullen in 2016 plaatsvinden.

BIJLAGE 5.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR „CONCURRENTIEVERMOGEN VOOR GROEI EN WERKGELEGENHEID”

	2015	2014
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Totaal verrichtingen:	150	166
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage	4,4 %	5,6 %
Bovenste foutengrens (UEL)	6,7 %	
Onderste foutengrens (LEL)	2,0 %	

BIJLAGE 5.2

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR „CONCURRENTIEVERMOGEN VOOR GROEI EN WERKGELEGENHEID”

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2013	<p>De Commissie moet:</p> <p>Aanbeveling 1: haar communicatiecampagne uitbreiden en intensiveren om de begunstigden en onafhankelijke controleurs beter bekend te maken met de subsidiabiliteitsregels voor onderzoeksuitgaven in het kader van KP7;</p>		X					<p>De communicatiecampagne heeft tot nu toe 4 500 mensen bereikt. De Commissie zal zich blijven inzetten om richtsnoeren te verstrekken voor Horizon 2020 (zie aanbeveling 3).</p> <p>Op het gebied van onderzoek worden de personeelsleden van de Commissie via voorlichtingsactiviteiten gewaarschuid voor de specifieke risico's van verschillende types begunstigden. Deze risico's hebben zowel betrekking op de betalingsfase (KP7) als op de fase van contractsluiting (Horizon 2020). Voor Horizon 2020 zal dit type informatie systematischer worden ingevoegd in het door de Commissie gebruikte informatie-systeem. De verwachting is dat 83 % van de audits achteraf voor de periode 2012-2016 zal worden geselecteerd op basis van verschillende risicofactoren. De strategie voor fraudebestrijding op het gebied van onderzoek is een ander belangrijk onderdeel van onze risicogerichte en op risicoanalyse gebaseerde controles.</p>
	<p>Aanbeveling 2: in de hele beleidsgroep haar controleactiviteiten meer op de risico's oriënteren door de controles te richten op zeer risicovolle begunstigden (bijvoorbeeld entiteiten met minder ervaring inzake Europese financiering) en door de controlelast bij begunstigden met minder risico te verminderen;</p>		X					<p>Zie boven (antwoord op aanbeveling 1). Op het beleidsterrein onderwijs en cultuur werkt de Commissie op de volgende gebieden met risicogebaseerde activiteiten:</p> <p>a) de jaarlijkse cyclus van toezichtbezoeken door personeelsleden van DG Onderwijs en Cultuur bij nationale autoriteiten en agentschappen;</p> <p>b) het minimale percentage en minimumaantal controles van begunstigden (primaire controles) die jaarlijks moeten worden uitgevoerd door nationale agentschappen (type financieringssysteem, complexiteit van de regels, structuur van de begunstigde enz.);</p> <p>c) risicobeheer door nationale agentschappen bij de uitvoering van gerichte extra controles bij begunstigden bovenop het door DG Onderwijs en Cultuur vereiste minimumaantal controles.</p>

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2013	Aanbeveling 3: voor de nieuwe programma's voor onderzoek en ander intern beleid van 2014-2020 de begunstigden en beheersinstanties tijdig consistente en duidelijke richtsnoeren bieden wat betreft de herziene subsidiabiliteits- en controlevoorschriften;				X			
	Aanbeveling 1: zich nog meer inspannen om de in de tussentijdse en saldobetalingen en in de afwikkelingen aangetroffen fouten te verhelpen, met name door de begunstigden en de onafhankelijke accountants te herinneren aan de subsidiabiliteitsregels en aan de verplichting van begunstigden, alle gedeclareerde kosten te onderbouwen;		X					Zie ook het antwoord van de Commissie op aanbeveling 1 van 2013.
2012	Aanbeveling 2: de coördinatoren van KP-onderzoeksprojecten herinneren aan hun verantwoordelijkheid om de ontvangen middelen zonder onnodige vertraging te verdelen onder de andere projectpartners;	X						
	Aanbeveling 3: de door de Rekenkamer vastgestelde tekortkomingen in de controles vooraf onderzoeken om te beoordelen of deze controles dienen te worden gewijzigd;		X					De Commissie pakt tekortkomingen die bij de controles vooraf door verschillende bronnen (waaronder de Rekenkamer) worden vastgesteld, op permanente basis aan. Dit proces is nu geïntegreerd in de bedrijfsprocessen van Horizon 2020.
	Aanbeveling 4: de verträgen bij de uitvoering van controles achteraf verminderen en de uitvoeringsgraad voor gevallen van extrapolatie verbeteren;		X					De Commissie houdt permanent toezicht op de follow-up van de Commissieverslagen over controles achteraf. Informatie over de vooruitgang m.b.t. deze aspecten is te vinden in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's van de Commissie.

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2012	Aanbeveling 5: de toezicht- en controlesystemen voor CIP ICT-PSP versterken.		X					<p>De Commissie (DG CNECT) heeft een controlestrategie aangenomen voor het niet-onderzoeksgebonden onderdeel van de uitgaven van het DG, die de directeur-generaal van het DG zekerheid moet geven over het beheer van de niet-onderzoeksgebonden middelen.</p> <p>In 2015 zijn 92 nieuwe CIP ICT PSP-controles gelanceerd. In totaal zijn 52 niet-onderzoekscontroles afgerond die betrekking hadden op een bedrag van 23,7 miljoen euro. De vooruitgang bij de uitvoering van deze strategie wordt maandelijks gemonitord in de ABC-vergadering (Audit, Budget and Control), voorgezeten door de directeur-generaal en bijgevoerd door vertegenwoordigers van alle directoraten.</p> <p>In 2012 werden vereenvoudigingsmaatregelen aangenomen voor eigenaren van kleine en middelgrote ondernemingen. Bovendien is de CIP-modelovereenkomst na de inwerkingtreding van de nieuwe Financiële Regels in 2013 herzien om rekening te houden met extrapolatie en derde partijen.</p>

HOOFDSTUK 6

„Economische, sociale en territoriale cohesie”

INHOUD

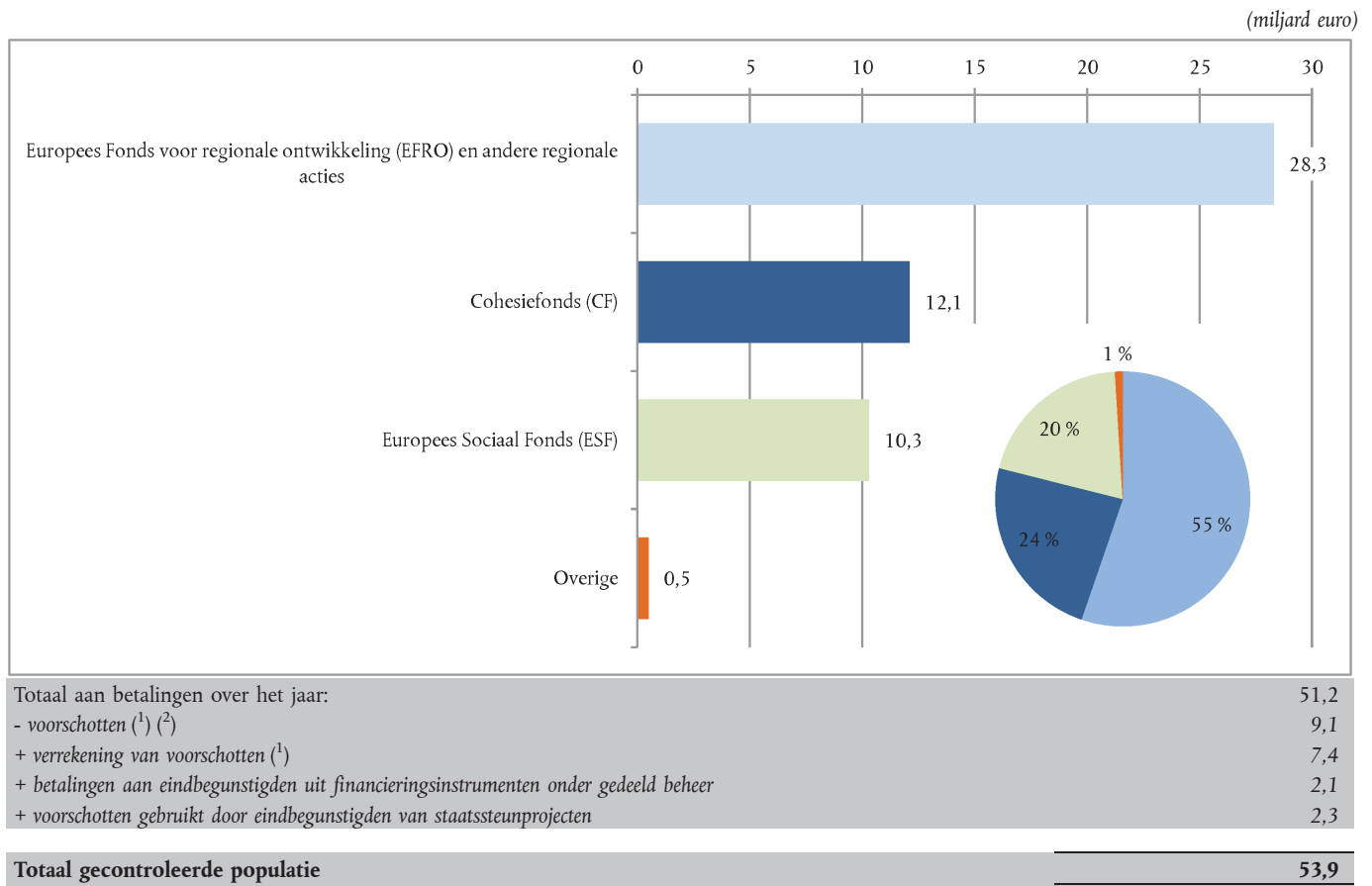
	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	6.1-6.10
Korte beschrijving van „Economische, sociale en territoriale cohesie”	6.3-6.8
Reikwijdte en aanpak van de controle	6.9-6.10
Regelmatigheid van de verrichtingen	6.11-6.36
Onderzoek van de financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer	6.37-6.46
Onderzoek van elementen van internebeheersingsystemen, waaronder jaarlijkse activiteitenverslagen	6.47-6.71
Beoordeling van het toezicht door de Commissie op de auditautoriteiten	6.47-6.64
Onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie	6.65-6.71
Conclusie en aanbevelingen	6.72-6.76
De conclusie voor 2015	6.72-6.74
Aanbevelingen	6.75-6.76
Beoordeling van de prestaties van projecten	6.77-6.89
Bijlage 6.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor „Economische, sociale en territoriale cohesie”	
Bijlage 6.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor „Economische, sociale en territoriale cohesie”	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

6.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor „Economische, sociale en territoriale cohesie” (MFK-rubriek 1.b). Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de desbetreffende uitgaven in 2015 is opgenomen in **figuur 6.1**.

Figuur 6.1 — MFK-rubriek 1.b — Essentiële informatie 2015



⁽¹⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 7).

⁽²⁾ Dit cijfer omvat 1,3 miljard euro aan bijdragen aan financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer en voorschotten betaald aan begunstigden van staatssteunprojecten.

Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2015 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.2. Meer dan 80 % van de betalingen betrof tussentijdse betalingen aan operationele programma's (OP's) van de programmeringsperiode 2007-2013, waarvan de subsidiabiliteitsperiode afliep op 31 december 2015. De voorschotbetalingen voor de programmeringsperiode 2014-2020 bedroegen circa 7,8 miljard euro ⁽¹⁾.

Korte beschrijving van „Economische, sociale en territoriale cohesie”*Beleidsdoelstellingen, instrumenten en beheer van de uitgaven*

6.3. Bestedingen in de MFK-rubriek 1.b — „Economische, sociale en territoriale cohesie” zijn erop gericht het verschil in ontwikkelingsniveau tussen verschillende regio's terug te dringen door het herstructureren van industriegebieden met afnemende economische activiteit, alsmede op het bevorderen van de grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking ⁽²⁾. De beleidsinstrumenten ter ondersteuning van de versterking van economische en sociale cohesie zijn de volgende:

- het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, dat is gericht op het ongedaan maken van de grootste regionale onevenwichtigheden door middel van financiële steun voor investeringen in infrastructuur en productieve investeringen ter bevordering van de werkgelegenheid, vooral in ondernemingen;
- het Cohesiefonds (CF), dat projecten op het gebied van milieu en vervoer financiert in lidstaten met een bnp per hoofd van de bevolking dat minder bedraagt dan 90 % van het EU-gemiddelde ⁽³⁾;
- het Europees Sociaal Fonds (ESF), dat beoogt de werkgelegenheids- en arbeidskansen te verbeteren (voornamelijk via opleidingsmaatregelen), een hoog werkgelegenheidsniveau te bevorderen en meer en betere banen te scheppen, en
- andere instrumenten/fondsen zoals het Europees nabuurschapsinstrument (ENI), dat grensoverschrijdende samenwerking en politieke initiatieven om de EU en haar buurlanden dichterbij elkaar te brengen ondersteunt, en het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD), dat materiële hulp biedt om mensen uit de armoede te helpen.

⁽¹⁾ Uitgesplitst naar fonds bedroegen de voorschotbetalingen voor de programmeringsperiode 2014-2020: 3,8 miljard euro voor het EFRO, 1,2 miljard euro voor het CF, 2,3 miljard euro voor het ESF en 0,5 miljard euro voor andere fondsen. Deze betalingen werden niet bestreken door ons onderzoek (zie paragraaf 6.9).

⁽²⁾ De artikelen 174-178 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

⁽³⁾ In de programmeringsperiodes 2007-2013 en 2014-2020 heeft het CF betrekking op Bulgarije, de Tsjechische Republiek, Estland, Griekenland, Kroatië, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië en Slowakije. Spanje kwam alleen in de programmeringsperiode 2007-2013 in aanmerking voor overgangssteun uit het CF.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.4. Het EFRO, CF en ESF vallen onder gemeenschappelijke regels, behoudens uitzonderingen in de specifieke verordeningen per fonds. Deze fondsen worden uitgevoerd via meerjarenprogramma's. De Commissie deelt het beheer met de lidstaten. Voor elke programmeringsperiode keurt de Commissie de door de lidstaten opgestelde operationele programma's (OP's) goed, door middel waarvan projecten worden gefinancierd⁽⁴⁾. Projecten worden geselecteerd door de autoriteiten van de lidstaten. Tijdens de uitvoering van de projecten declareren de begunstigden de gemaakte kosten bij hun nationale autoriteiten, die de uitgaven op hun beurt certificeren en declareren bij de Commissie.

Risico's voor de regelmatigheid

6.5. Bij de EFRO- en CF-uitgaven bestaat een groot risico dat de begunstigden kosten declareren die volgens de nationale subsidiabiliteitsvoorschriften en/of de minder talrijke subsidiabiliteitsbepalingen in de EU-verordeningen betreffende de structuurfondsen niet subsidiabel zijn. Voor bestedingen in het kader van het EFRO/CF gelden ook de algemeen toepasselijke EU-internemarktregels (vooral regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun). In voorgaande jaren vormde de niet-inachtneming van EU- en/of nationale regels inzake overheidsopdrachten bij de gunning van opdrachten het belangrijkste risico voor de regelmatigheid van EFRO- en CF-uitgaven.

6.6. Voor ESF-uitgaven houdt het grootste risico verband met de immateriële aard van de investeringen in menselijk kapitaal en de betrokkenheid van meerdere, vaak kleinschalige partners bij de tenuitvoerlegging van projecten. Deze factoren kunnen leiden tot niet-naleving van EU- en/of nationale subsidiabiliteitsregels, hetgeen ertoe kan leiden dat niet-subsidiabele kosten door de gebruikte systemen worden aanvaard.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.5. De Commissie is het met deze beoordeling eens, zoals zij uitgebreid heeft gerapporteerd in het werkdocument van de diensten van de Commissie „Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009” (een analyse van fouten in het cohesiebeleid in de jaren 2006-2009 (SEC(2011) 1179 van 5 oktober 2011)). De Commissie is specifieke maatregelen blijven nemen om deze risico's te verkleinen, onder meer door middel van uitgebreide richtsnoeren en aanvullende opleidingen voor beheersautoriteiten met betrekking tot de vastgestelde risico's om de administratieve capaciteit op deze gebieden te vergroten, audits die zijn gericht op de meest risicovolle gebieden, tijdige uitvoering van financiële correcties, en onderbrekings- en opschortingsprocedures. Dergelijke preventieve en correctieve maatregelen werden gecombineerd met nieuwe initiatieven in het kader van een uitgebreid actieplan dat in 2013 werd opgesteld en dat in december 2015 door de Commissie werd onderschreven, om de uitvoering van regels inzake overheidsopdrachten te verbeteren.

Er wordt ook een ander actieplan uitgevoerd om de programma-autoriteiten te ondersteunen bij het uitvoeren van de regels inzake staatssteun, die in 2014 zijn herzien en vereenvoudigd door een gewijzigde algemene groepsvrijstellingsverordening en die in mei 2016 door de Commissie verder zijn verduidelijkt door middel van de bekendmaking van de mededeling van de Commissie betreffende het begrip „staatssteun”.

6.6. De Commissie heeft specifieke maatregelen genomen om de vastgestelde risico's te verkleinen, waaronder in het bijzonder preventieve en corrigerende maatregelen zoals richtsnoeren, opleidingen, vereenvoudiging, een strikt beleid inzake onderbrekingen en opschortingen van betalingen en, indien noodzakelijk, de tijdige uitvoering van financiële correcties. De Commissie verkleint het risico ook door het gebruik van vereenvoudigde kostenopties actief te bevorderen en door het belang van eerstelijnscontroles door de lidstaten te benadrukken. Voorts werkt de Commissie jaarlijks haar auditplan bij om de belangrijkste vastgestelde risico's aan te pakken.

⁽⁴⁾ De Commissie keurde 440 OP's (322 voor het EFRO/CF, waarvan er 25 ook CF-projecten omvatten, en 118 voor het ESF) goed voor de programmeringsperiode 2007-2013 en 392 OP's (waarvan de meeste betrekking hadden op meer dan één fonds) voor de programmeringsperiode 2014-2020.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.7. Bij de tenuitvoerlegging van de OP's worden de autoriteiten van de lidstaten geconfronteerd met concurrerende prioriteiten. Bestedingen dienen naar behoren te worden gecontroleerd ter waarborging van de regelmatigheid ervan en van een deugdelijk financieel beheer. Tegelijkertijd is het zaak dat de EU-middelen worden opgebruikt; in de praktijk kan dit op gespannen voet komen te staan met de consistente toepassing van doeltreffende controles die zouden moeten voorkomen dat niet-subsidiabele uitgaven worden vergoed ten laste van de EU-begroting. Deze kwestie wordt belangrijker naarmate het einde van de subsidiabiliteitsperiode nadert, aangezien de lidstaten het risico lopen het niet-bestede deel van de aanvankelijk aan hen toegewezen middelen te verliezen ⁽⁵⁾.

De Commissie heeft in 2015 het initiatief genomen tot verdere vereenvoudigingsmaatregelen

6.8. In juli 2015 heeft de Commissie een Groep op hoog niveau van onafhankelijke deskundigen ingesteld, belast met het monitoren van vereenvoudiging ten behoeve van begunstigden van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESF-fondsen) ⁽⁶⁾. Deze Groep heeft de opdracht gekregen om:

- te beoordelen in hoeverre de lidstaten de vereenvoudigingsmogelijkheden hebben benut, inclusief de toezeggingen van de lidstaten om de administratieve lasten voor begunstigden te verminderen zoals vastgelegd in hun partnerschapsovereenkomsten met betrekking tot de ESF-fondsen 2014-2020;
- de uitvoering te analyseren van de vereenvoudigingsmogelijkheden in de lidstaten en regio's, rekening houdend met een studie naar de toepassing van de nieuwe bepalingen inzake vereenvoudiging in het begin van de programmeringsperiode 2014-2020, alsmede de impact daarvan op de administratieve lasten en kosten, en
- goede praktijken te identificeren inzake de vermindering van de administratieve lasten voor begunstigden.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.7. *Passende controles dienen de regelmatigheid van alle tijdens de uitvoeringsperiode en tot aan de afsluiting gedeclareerde uitgaven te waarborgen.*

De afsluitingsdocumenten van de lidstaten moeten uiterlijk op 31 maart 2017 worden ingediend en zullen een bijkomende waarborg vormen. De Commissie heeft op 20 maart 2013 tijdig afsluitingsrichtsnoeren aangenomen (Besluit C(2013) 1573), die op 30 april 2015 zijn aangevuld en geactualiseerd. De diensten hebben afsluitende seminars voor lidstaten georganiseerd en hun risicobeoordelingen en derhalve de auditstrategie voor 2007-2013 geactualiseerd om eventuele potentiële risico's aan te pakken met het oog op het laatste deel van de uitvoeringsperiode.

De Commissie heeft een taakgroep voor een betere besteding van de fondsen van het cohesiebeleid opgericht in acht lidstaten. Deze taakgroep ondersteunde de lidstaten in kwestie tijdens het voorbereidingsproces voor de afsluiting, waarbij de volledige eerbiediging van de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven werd benadrukt. Dezelfde proactieve en gerichte aanpak zal ook worden toegepast om de uitvoering van de programma's van lidstaten in 2014-2020 te ondersteunen, waarbij rekening zal worden gehouden met de opgedane ervaring.

⁽⁵⁾ Zie ons verslag „Landbouw en cohesie: een overzicht van de EU-uitgaven in de periode 2007-2013”, paragraaf 23 en figuur 6, op basis van ongecorrigeerde gegevens uit het verleden.

⁽⁶⁾ Besluit C(2015) 4806 van de Commissie van 10 juli 2015.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Reikwijdte en aanpak van de controle

6.9. In **bijlage 1.1** worden de belangrijkste elementen van onze controleaanpak en -methodologie beschreven. Ten aanzien van de controle van „Economische, sociale en territoriale cohesie” dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt:

- a) Wij controleerden een steekproef van 223 verrichtingen ⁽⁷⁾ zoals gedefinieerd in **bijlage 1.1**, paragraaf 7. De steekproef is zodanig opgezet dat deze representatief is voor alle soorten uitgaven binnen de MFK-rubriek. In 2015 omvatte de steekproef verrichtingen uit 15 lidstaten ⁽⁸⁾.
- b) Voor financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer gingen we ook de uitbetalingspercentages ervan na (d.w.z. het deel van de middelen dat is gebruikt op het niveau van de eindbegunstigden). Dit gebeurde aan de hand van de voortgangsrapportage van de Commissie voor 2014 en ons onderzoek naar zeven financieringsinstrumenten van het EFRO in zeven lidstaten ⁽⁹⁾.
- c) We onderzochten andere elementen van internebeheersingsmaatregelen, waaronder jaarlijkse activiteitenverslagen:
 - i) de toezichtactiviteiten van de Commissie ten aanzien van auditautoriteiten in 16 lidstaten ⁽¹⁰⁾;
 - ii) de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) omvatten verslagen van directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie.

6.10. We gingen voor het tweede jaar na of en in welke mate er een systeem voor prestatiemeting bestond om te beoordelen of de afgeronde onderzochte projecten hun output- en resultaatdoelstellingen hebben verwezenlijkt zoals beschreven in de goedkeuringsdocumenten van het project. We hebben ook gecontroleerd of deze doelstellingen in overeenstemming waren met de doelstellingen van de OP's. Dit werd gedaan voor de 149 van de 223 onderzochte projecten die voltooid waren op het moment van de controle. De resultaten van dit onderzoek worden gepresenteerd in het deel over de beoordeling van de projectprestaties.

⁽⁷⁾ Van deze verrichtingen hadden er 120 betrekking op EFRO-projecten, 52 op CF-projecten, 44 op ESF-projecten en 7 op EFRO-financieringsinstrumenten; alle verrichtingen hadden betrekking op de programmeringsperiode 2007-2013, met uitzondering van 4 ESF-projecten die de programmeringsperiode 2000-2006 betroffen (zie **bijlage 6.1**). De steekproef werd getrokken uit alle betalingen, met uitzondering van de voorschotten, die in 2015 1,3 miljard euro beliepen.

⁽⁸⁾ Bulgarije, Tsjechische Republiek, Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Letland, Hongarije, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk (zie **bijlage 1.3**).

⁽⁹⁾ Bulgarije, Griekenland, Spanje, Italië, Hongarije, Polen en het Verenigd Koninkrijk.

⁽¹⁰⁾ België, Bulgarije, Kroatië, Tsjechische Republiek, Duitsland, Estland, Spanje, Frankrijk, Italië, Hongarije, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

6.11. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 6.1**. Van de 223 getoetste verrichtingen vertoonden er 72 (32 %) fouten. Op basis van de 33 door ons gekwantificeerde fouten bedraagt het geschatte foutenpercentage 5,2 % ⁽¹⁾.

6.11. De Commissie wijst erop dat het door de Rekenkamer gerapporteerde foutenpercentage een jaarlijkse raming is waarbij rekening wordt gehouden met correcties van projectuitgaven of vergoedingen die fouten bevatten die voorafgaand aan de audit van de Rekenkamer waren opgespoord en geregistreerd. De Commissie wijst erop dat zij is gebonden door het Financieel Reglement, bepalande (artikel 32, lid 2, onder e)) dat haar interne controlesystemen, onder andere, „een adequate beheersing moeten verzekeren van de risico's in verband met de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, rekening houdend met het meerjarige karakter van de programma's en met de aard van de betrokken betalingen”. De Commissie zal haar rol van toezichthouder blijven vervullen, in het bijzonder door financiële correcties en terugvorderingen op te leggen, op het niveau dat overeenkomt met dat van de vastgestelde onregelmatigheden en tekortkomingen.

De Commissie merkt voorts op dat, gelet op het meerjarige karakter van de beheers- en controlesystemen in het kader van het cohesiebeleid, fouten die in 2015 zijn gemaakt ook tot aan en tijdens de afsluiting kunnen worden gecorrigeerd, zoals blijkt uit punt 2.4.3 van de respectieve JAV's over 2015 van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie.

De Commissie merkt op dat het geschatte foutenniveau voor 2015 in overeenstemming is met de foutenpercentages die de Rekenkamer voor de laatste vijf jaar heeft voorgelegd. Dit bevestigt dat het foutenniveau voor de programmeringsperiode 2007-2013 stabiel blijft en aanzienlijk onder de gerapporteerde percentages voor de periode 2000-2006 ligt. Deze ontwikkeling is te danken aan het verbeterde regelgevingskader, onder meer door vereenvoudiging, sterkere beheers- en controlesystemen en het strikte beleid van de Commissie tot onderbreking/opschorting van betalingen zodra tekortkomingen worden geconstateerd, zoals gerapporteerd in de JAV's over 2015. De Commissie zal haar acties op de meest risicovolle programma's/lidstaten blijven richten en tot aan de afsluiting zo nodig corrigerende maatregelen opleggen door middel van een stringent beleid van onderbrekingen en opschorting van betalingen, en bij de afsluiting strikte procedures toepassen om enig resterend materieel risico op onregelmatige uitgaven uit te sluiten.

De Commissie wijst er ook op dat de foutenfrequentie aanzienlijk is gedaald ten opzichte van voorgaande jaren.

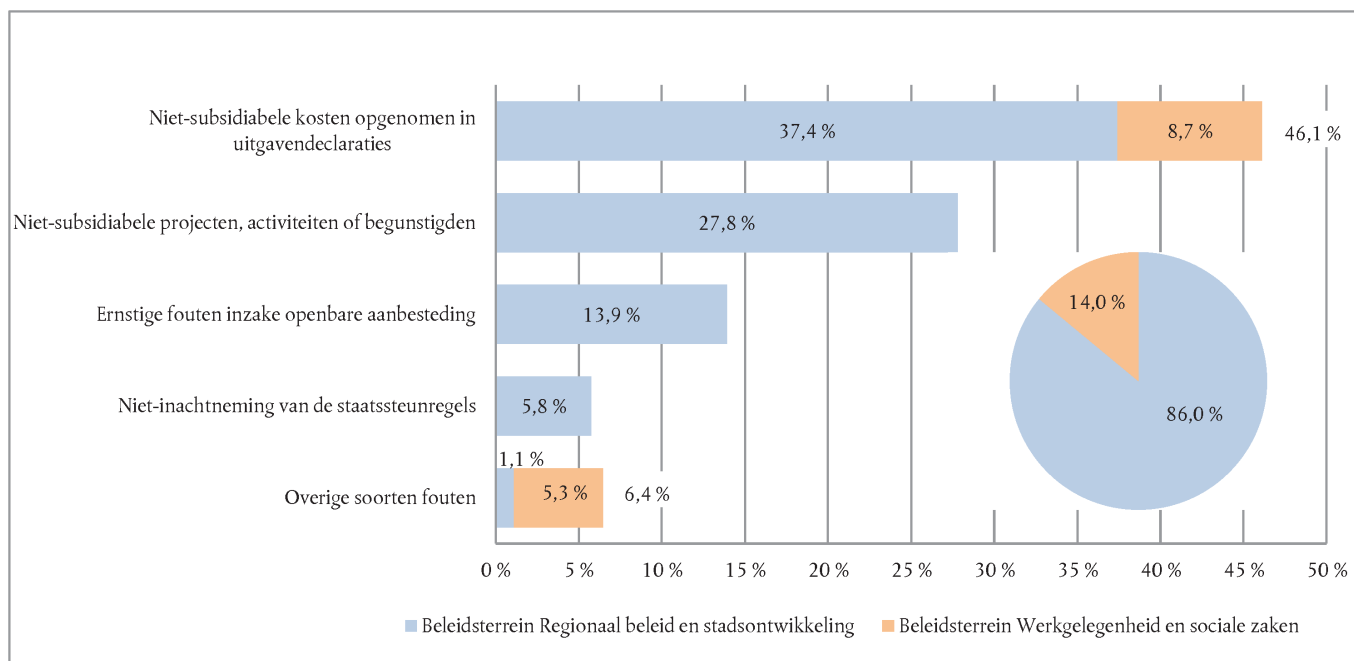
⁽¹⁾ Wij berekenen onze foutenschatting op basis van een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. Wij hebben 95 % zekerheid dat het geschatte foutenpercentage in de populatie tussen 2,8 % en 7,6 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen). Nadere informatie betreffende onze methodologie inzake het toetsen van verrichtingen wordt gegeven in **bijlage 1.1**, paragraaf 7.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.12. Hoofdstuk 1 bevat een beoordeling van de nauwkeurigheid van de bedragen voor financiële correcties, weergegeven in het „Financieel memorandum bespreking en analyse” bij de geconsolideerde jaarrekening van de EU (zie de paragrafen 1.37-1.43). In hoofdstuk 1 van het Jaarverslag 2012 werd eveneens uitgelegd hoe financiële correcties worden meegenomen in de berekening van het geschatte foutenpercentage⁽¹²⁾.

6.13. **Figuur 6.2** geeft weer in welke mate de verschillende soorten fouten hebben bijgedragen tot het door ons geschatte foutenpercentage voor 2015.

Figuur 6.2 — „Economische, sociale en territoriale cohesie” — Uitsplitsing van het geschatte foutenpercentage



Bron: Europese Rekenkamer.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Voor de periode 2014-2020 is het corrigerend vermogen van de Commissie verder versterkt door te voorzien in financiële nettocorrecties wanneer zij aanzienlijke tekortkomingen ontdekt, wat de mogelijkheid voor de lidstaten om middelen opnieuw te gebruiken, beperkt. Dat vormt een belangrijke prikkel voor de lidstaten om ernstige onregelmatigheden te ontdekken en te corrigeren voordat de gecertificeerde jaarrekeningen aan de Commissie worden voorgelegd.

6.12. De Commissie merkt de bereidheid van de Rekenkamer op om rekening te houden met de financiële correcties die zijn toegepast op de berekening van het geschatte foutenniveau. Dergelijke correcties vloeien in sommige gevallen voort uit het eigen correctievermogen van de lidstaten — een belangrijke pijler van het controleproces — of zijn het gevolg van de toezichhoudende maatregelen van de Commissie waarbij forfaitaire financiële correcties kunnen worden opgelegd aan programma's waarvan wordt verondersteld dat er nog sprake is van ernstige tekortkomingen en risico's.

De Commissie verwijst naar haar antwoorden op paragraaf 1.38.

⁽¹²⁾ Zie Jaarverslag 2012, paragrafen 1.19-1.37.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.14. De belangrijkste bronnen van fouten voor „Economische, sociale en territoriale cohesie” zijn de opname van niet-subsidiabele uitgaven in de kostendeclaraties van de begunstigen en de selectie van projecten die in het geheel niet subsidiabel zijn, gevolgd door inbreuken op de EU- en nationale regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun.

6.15. De afgelopen vier jaar hebben we geen kwantificeerbare fouten vastgesteld met betrekking tot het gebruik van vereenvoudigde kostenopties („simplified cost options” — SCO's)⁽¹³⁾. Tijdens de programmeringsperiode 2014-2020 zijn de lidstaten in het kader van alle fondsen verplicht gebruik te maken van SCO's voor kleine projecten van minder dan 50 000 euro en kunnen zij besluiten SCO's ruimer toe te passen⁽¹⁴⁾.

Niet-subsidiabele uitgaven

6.16. Wanneer de nationale autoriteiten kosten declareren bij de Commissie, certificeren zij dat deze kosten zijn gemaakt overeenkomstig een aantal specifieke bepalingen die zijn vastgelegd in EU-verordeningen, nationale wetgeving of subsidiabiliteitsregels, specifieke OP-regels, oproepen tot het indienen van blijken van belangstelling, besluiten tot goedkeuring van projecten voor cofinanciering of subsidieovereenkomsten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.15. De Commissie is van mening dat de beoordeling van de Rekenkamer bevestigt dat vereenvoudigde kostenopties minder foutgevoelig zijn en heeft daarom sinds de invoering van de vereenvoudigde kostenopties actief samengewerkt met de programma-autoriteiten om de toepassing ervan op progressieve wijze uit te breiden. Dit heeft reeds tot positieve resultaten geleid. De Commissie blijft het gebruik van vereenvoudigde kostenopties actief bevorderen in de programmeringsperiode 2014-2020, waarin zij aanzienlijk zijn versterkt, zowel in de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen als in de specifieke ESF-verordening, om de administratieve lasten voor de begunstigen te verminderen, de resultaatgerichtheid te bevorderen en het risico op fouten verder te verminderen. De Commissie is voornemens in 2016 voorstellen te doen om het gebruik van vereenvoudigde kostenopties uit te breiden voor alle ESI-fondsen in de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen.

Naast het verschaffen van uitgebreide richtsnoeren voor de invoering van vereenvoudigde kostenopties, houdt DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie in bepaalde prioritaire lidstaten die in de programmeringsperiode 2007-2013 herhaaldelijk te maken hadden met hoge foutenpercentages en nog niet voldoende gebruik hebben gemaakt van vereenvoudigde kostenopties, momenteel een tweede ronde van seminars over vereenvoudiging.

⁽¹³⁾ Zie Jaarverslag 2012, paragraaf 6.23, Jaarverslag 2013, paragraaf 6.16 en Jaarverslag 2014, paragraaf 6.29.

⁽¹⁴⁾ Artikel 14, lid 4, van Verordening (EU) nr. 1304/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende het Europees Sociaal Fonds (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 470). Artikel 68 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.17. Niet-subsidiabele uitgaven vormen de belangrijkste bron van fouten voor zowel het EFRO/CF als het ESF. We ontdekten dat er bij 8 % van de onderzochte verrichtingen niet-subsidiabele kosten waren gedeclareerd (zie **figuur 6.3**). Deze fouten vormen 55 % van alle kwantificeerbare fouten en zijn goed voor ongeveer 2,4 procentpunt van het geschatte foutenpercentage.

Figuur 6.3 — Voorbeeld van gedeclareerde niet-subsidiabele kosten

Gedeclareerde niet-subsidiabele kosten: een EFRO-project in het Verenigd Koninkrijk biedt financiële steun aan kleine en middelgrote ondernemingen voor adviesdiensten om hun producten of diensten te promoten en te verbeteren. Slechts een deel van de toegekende financiering werd echter als subsidies gegeven aan kleine en middelgrote ondernemingen en de begunstigde behield ongeveer 13 %. De bedragen die de begunstigde hield, voldoen niet aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden voor cofinanciering, aangezien deze uitgaven niet werden gedaan, niet werden betaald en niet als kosten in de rekeningen van de begunstigde werden opgenomen. Bijgevolg komt een deel van de subsidie niet in aanmerking voor cofinanciering.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.17. De Commissie zal de door de Rekenkamer vastgestelde gevallen opvolgen en acties voorstellen indien zij die noodzakelijk acht.

De Commissie wijst erop dat de eisen van de nationale of regionale regels voor uitgaven in het kader van het cohesiebeleid in sommige gevallen strenger zijn dan die waarin de EU- of nationale regelgeving voor vergelijkbare op nationaal niveau gefinancierde uitgaven voorziet. Die bijkomende eisen kunnen worden beschouwd als een bron van onnodige administratieve last en complexiteit die de lidstaten zichzelf en hun begunstigten opleggen voor uitgaven in het kader van het cohesiebeleid, zoals bijvoorbeeld beschreven in de in 2013 door DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie opgestelde verslagen inzake overregulering en vereenvoudiging.

De Commissie merkt ook op dat er drie fouten zijn gemaakt omdat de nationale regels strenger of ingewikkelder waren dan nodig (het zogeheten „gold-plating”). De Commissie schat dat schendingen van deze nationale regels verantwoordelijk waren voor één procentpunt van het foutenpercentage.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Niet-subsidiabele projecten

6.18. Wij ontdekten vier EFRO-projecten waarbij de in de verordeningen en/of de nationale subsidiabiliteitsregels vastgelegde subsidiabiliteitsvoorwaarden niet waren vervuld. Deze fouten vormen 12 % van alle kwantificeerbare fouten en zijn goed voor ongeveer 1,5 procentpunt van het geschatte foutenpercentage (zie **figuur 6.4**).

Figuur 6.4 — Voorbeeld van een niet-subsidiabel project

Niet-subsidiabele begunstigde: bij een EFRO-project in de Tsjechische Republiek stond in de oproep tot het indienen van voorstellen dat alleen kleine en middelgrote ondernemingen voor subsidie in aanmerking kwamen. De beheersautoriteit verstreekte op deze grond financiering aan een begunstigde, hoewel die toen het project werd geselecteerd niet bevestigd was.

Andere niet-subsidiabele projecten werden ook aangetroffen in de Tsjechische Republiek, Italië en Polen.

6.18. *De Commissie zal de door de Rekenkamer vastgestelde gevallen opvolgen en acties voorstellen indien zij die noodzakelijk acht.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Inbreuken op regels inzake overheidsopdrachten

6.19. Regels inzake overheidsopdrachten zijn een essentieel instrument om openbare middelen op zuinige en doeltreffende wijze te besteden en om binnen de EU een interne markt te creëren.

6.20. In 2015 onderzochten we 140 procedures voor overheidsopdrachten met betrekking tot contracten voor werken en diensten die ten grondslag lagen aan de uitgaven voor de getoetste verrichtingen. De geschatte contractwaarde van deze overheidsopdrachten bedroeg ongeveer 2,9 miljard euro⁽¹⁵⁾. De overgrote meerderheid van deze contracten had betrekking op projecten die gefinancierd werden door EFRO-/CF-OP's⁽¹⁶⁾.

6.19-6.21. De regels inzake overheidsopdrachten gelden voor alle overheidsuitgaven in de lidstaten en zijn niet specifiek voor het cohesiebeleid. De niet-naleving van nationale of EU-regels inzake overheidsopdrachten is al jarenlang een belangrijke bron van fouten op dit beleidsterrein geweest, met name wat regionaal beleid en stadsontwikkeling betreft, vooral als gevolg van de soorten gefinancierde projecten. De Commissie heeft daarom sinds de voorbije programmeringsperiodes verschillende preventieve en corrigerende maatregelen getroffen om de op dat gebied vastgestelde tekortkomingen aan te pakken.

Het actieplan voor overheidsopdrachten dat in 2013 werd opgesteld en in december 2015 politieke steun kreeg van de Commissie is gericht op de verdere verbetering van de uitvoering van de regels voor overheidsopdrachten in de lidstaten door middel van aanvullende preventieve maatregelen.

Het rechtskader voor de ESI-fondsen voor 2014-2020 heeft ook ex-antevoorwaarden ingevoerd voor het effectieve en efficiënte gebruik van middelen van de Unie, die onder meer betrekking hebben op de systemen van de lidstaten voor het plaatsen van overheidsopdrachten. Er kan worden besloten om tussentijdse betalingen te schorsen indien tegen eind 2016 niet aan een toepasselijke ex-antevoorwaarde is voldaan (artikel 19 van Verordening (EU) nr. 1303/2013).

Overeenkomstig Besluit C(2013) 9527 final van de Commissie betreffende de vaststelling van „richtsnoeren voor de bepaling van door de Commissie te verrichten financiële correcties voor uitgaven die in gedeeld beheer door de Unie zijn gefinancierd, in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten” zal de Commissie alle door de Rekenkamer gerapporteerde fouten opvolgen.

De richtlijnen van 2014 betreffende overheidsopdrachten, waarin vereenvoudigingen werden gepresenteerd, zullen gevolgen hebben in de praktijk zodra zij worden omgezet (zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 6.25).

⁽¹⁵⁾ Dit bedrag geeft het totaal weer van de uitgaven voor de gegunde contracten, waarvan een deel werd gecertificeerd in het kader van de onderzochte uitgavendeclaraties.

⁽¹⁶⁾ Voor ongeveer 62 % van de 140 procedures inzake overheidsopdrachten die wij onderzochten, lag de contractwaarde boven de drempel, zodat de EU-regels inzake overheidsopdrachten, zoals omgezet in nationale wetgeving, daarop van toepassing waren (75 van de onderzochte procedures inzake overheidsopdrachten waarvan de contractwaarde boven de drempel lag, hadden betrekking op het EFRO/CF, en 6 op het ESF).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.21. We constateerden gevallen van niet-naleving van de EU- en/of nationale regels inzake overheidsopdrachten bij 26 van de 140 onderzochte procedures. In vier gevallen (een lager aantal dan in voorgaande jaren) waren de inbreuken op de regels zo ernstig dat we konden vaststellen dat de contracten aan een andere inschrijver hadden moeten worden gegund of dat de mededinging zodanig was beperkt dat de onderhandse gunning ongerechtvaardigd was. We merkten deze fouten aan als kwantificeerbaar⁽¹⁷⁾ (zie **figuur 6.5**). Deze fouten vormen 12 % van alle kwantificeerbare fouten en zijn goed voor ongeveer 0,7 procentpunt van het geschatte foutenpercentage. Bij het schatten van het foutenpercentage gingen we uit van de bepalingen van de richtlijn inzake overheidsopdrachten van 2014, die minder streng waren dan die van de aanbestedingsrichtlijnen van 2004 (met name wat betreft de wijzigingen van contracten).

Figuur 6.5 — Voorbeeld van een ernstige inbreuk op de regels inzake overheidsopdrachten

Gunning van bijkomende werken zonder behoorlijke openbare aanbesteding: bij een EFRO-wegenbouwproject in Duitsland werden bijkomende werken met een waarde van meer dan 50 % van de oorspronkelijke contractwaarde onderhands gegund aan dezelfde contractant. Dit vormt een inbreuk op artikel 31 van de Aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG.

Bijgevolg komen deze kosten niet in aanmerking voor EU-cofinanciering. Vergelijkbare gevallen werden aangetroffen bij andere EFRO-projecten in Italië en het Verenigd Koninkrijk.

6.22. Andere fouten betreffende de procedures voor inschrijving en contractsluiting kwamen voor in nog eens 22 van de 140 onderzochte overheidsopdrachten. Deze fouten omvatten gevallen van onjuiste toepassing van de selectiecriteria, tekortkomingen in het bestek en niet-naleving van de informatie- en bekendmakingsvereisten. Deze fouten worden niet meegerekend in het door ons geschatte foutenpercentage⁽¹⁸⁾.

6.22. De Commissie zal de door de Rekenkamer vastgestelde gevallen opvolgen en acties voorstellen indien zij die noodzakelijk acht.

⁽¹⁷⁾ Nadere informatie betreffende onze aanpak bij de kwantificering van fouten inzake openbare aanbesteding wordt gegeven in paragraaf 1.13 en bijlage 1.1, paragraaf 13, van het Jaarverslag 2014.

⁽¹⁸⁾ Zie ook tabel 1 van Speciaal verslag nr. 10/2015.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.23. Bij twee verrichtingen in twee lidstaten hadden de nationale autoriteiten vastgesteld dat er sprake was van ernstige inbreuken op de regels inzake overheidsopdrachten en hadden zij specifieke financiële correcties op projectniveau opgelegd⁽¹⁹⁾. Die corrigerende maatregelen zijn meegenomen in de berekening van het door ons geschatte foutenpercentage, aangezien de corrigerende maatregelen waren getroffen voordat onze controle werd aangekondigd.

6.24. Op 26 februari 2014 stelde de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement drie richtlijnen vast die erop waren gericht, openbare aanbestedingsprocedures eenvoudiger en flexibeler te maken. De EU-landen hadden tot april 2016 de tijd om de nieuwe regels om te zetten in hun nationale wetgeving (met uitzondering van de regels inzake e-aanbesteding, waarvoor de uiterste termijn oktober 2018 is)⁽²⁰⁾. In mei 2016 stuurde de Commissie 20 van de 28 lidstaten⁽²¹⁾ ingebrekestellingen om hen te herinneren aan de nog niet nagekomen verplichting om de drie EU-richtlijnen om te zetten in nationaal recht. Indien de lidstaten hun verplichting tot de vaststelling van nationale wetgeving nog steeds niet nakomen, kan de Commissie inbreukprocedures inleiden op grond van artikel 258 VWEU, hetgeen uiteindelijk kan leiden tot het opleggen van boetes aan de betrokken lidstaten.

6.25. We hebben ook een speciaal verslag gepubliceerd over de maatregelen die de lidstaten en de Commissie hebben genomen om het probleem van fouten bij openbare aanbestedingen op het gebied van „Economische, sociale en territoriale cohesie” aan te pakken⁽²²⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.23. De Commissie merkt op dat bepaalde programma-autoriteiten in de geciteerde lidstaten inderdaad gepaste corrigerende maatregelen hebben genomen en erkent dat dit in de kwantificering van fouten door de Rekenkamer wordt weerspiegeld. De doelstelling van het in het antwoord op de paragrafen 6.19 tot en met 6.21 bedoelde actieplan van de Commissie is om het aantal dergelijke proactieve corrigerende maatregelen op het niveau van de lidstaten te verhogen.

6.24. De Commissie volgt de omzetting in de lidstaten nauwlettend.

Op 30 juni 2016 moesten 16 lidstaten de richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten (Richtlijn 2014/24/EU), 19 lidstaten de richtlijn betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (Richtlijn 2014/23/EU) en 17 lidstaten de richtlijn betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (Richtlijn 2014/25/EU) nog omzetten.

6.25. De Commissie heeft alle aanbevelingen aanvaard die de Rekenkamer doet in zijn speciaal verslag en is bezig met het nemen van de aanbevolen maatregelen. De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de paragrafen 6.7 tot 6.15 en 6.19 hierboven.

⁽¹⁹⁾ In overeenstemming met Beschikking C(2013) 9527 final van de Commissie van 19 december 2013.

⁽²⁰⁾ De richtlijnen van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten (2014/24/EU), het plaatsen van concessieovereenkomsten (2014/23/EU) en het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (2014/25/EU) (PB L 94 van 28.3.2014).

⁽²¹⁾ De acht lidstaten die alle drie de nieuwe richtlijnen hebben uitgevoerd zijn: Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Hongarije, Roemenië, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk.

⁽²²⁾ Zie Speciaal verslag nr. 10/2015 „Er moet meer worden gedaan om de problemen met openbare aanbesteding bij EU-cohesie-uitgaven aan te pakken” (<http://eca.europa.eu>).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Inbreuken op de staatssteunregels

6.26. Staatssteun is in beginsel onverenigbaar met de interne markt omdat zij de handel tussen de lidstaten zou kunnen vervalsen⁽²³⁾. Op deze regel bestaan echter enkele uitzonderingen.

6.27. De Commissie handhaaft de EU-staatssteunregels rechtstreeks. De lidstaten moeten alle gevallen van staatssteun aan de Commissie melden (ofwel door middel van een regeling, ofwel van geval tot geval voor een project), tenzij de projectwaarde onder een „de minimis”-plafond blijft⁽²⁴⁾ of indien het project valt onder de algemene groepsvrijstellingsverordening (General Block Exemption Regulation — GBER)⁽²⁵⁾. Voor alle aangemelde zaken beoordeelt directoraat-generaal Mededinging of de steun al dan niet verenigbaar is met de interne markt. Het ESF is minder gevoelig voor inbreuken op de staatssteunregels, aangezien projecten zeer vaak onder de „de minimis”-regel vallen.

6.28. We identificeerden dit jaar zeven EFRO-/CF-projecten in vijf lidstaten die inbreuk maakten op de EU-staatssteunregels⁽²⁶⁾. Waar nodig hebben we een voorlopige beoordeling door directoraat-generaal Mededinging gevraagd en verkregen. Deze beoordeling en de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie zijn in aanmerking genomen bij het indelen van de fouten.

6.29. Voor drie van deze projecten zijn wij van oordeel dat het project volgens de regels inzake staatssteun minder of geen overheidsfinanciering had mogen verkrijgen van de EU en/of de lidstaat. De belangrijkste redenen voor de niet-naleving van staatssteunregels hebben betrekking op overschrijding van de maximale steunintensiteit. Deze gekwantificeerde fouten maken ongeveer 0,3 procentpunt van het geschatte foutenpercentage uit (zie **figuur 6.6**). We pasten de GBER 2014 toe voor het schatten van het foutenniveau in deze categorie⁽²⁷⁾.

6.27. *In het geval van een aanmelding van staatssteun beoordeelt de Commissie of de maatregel staatssteun vormt en, zo ja, of de steun verenigbaar is met de interne markt. De uitkomst van de beoordeling leidt tot een beschikking van de Commissie.*

6.28-6.29. *De Commissie zal de door de Rekenkamer vastgestelde gevallen opvolgen en acties voorstellen indien zij dit noodzakelijk acht.*

⁽²³⁾ Artikelen 107 en 108 VWEU.

⁽²⁴⁾ Artikel 2, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie (PB L 379 van 28.12.2006, blz. 5).

⁽²⁵⁾ Artikel 3 van Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie (PB L 187 van 26.6.2014, blz. 1) ter vervanging van artikel 3, lid 1, van Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie (PB L 214 van 9.8.2008, blz. 3).

⁽²⁶⁾ Tsjechische Republiek, Italië, Letland, Polen en het Verenigd Koninkrijk.

⁽²⁷⁾ Verordening (EU) nr. 651/2014.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Figuur 6.6 — Voorbeeld van een project dat niet voldoet aan de staatssteunregels

De maximale steunintensiteit werd overschreden: bij een EFRO-project in Polen in verband met de aanleg van haveninfrastructuur overschreed de financiering het krachtens de staatssteunregels voor dit soort projecten toegestane maximum.

Andere gevallen werden aangetroffen bij andere EFRO-projecten in Letland en het Verenigd Koninkrijk.

6.30. We hebben ook een speciaal verslag gepubliceerd over de inspanningen die de Commissie en de lidstaten moeten leveren om inbreuken op staatssteunregels op het gebied van cohesie te voorkomen, ontdekken en corrigeren ⁽²⁸⁾.

Door overheidsorganen gedeclareerde belasting over de toegevoegde waarde

6.31. Belasting over de toegevoegde waarde (btw) is een indirecte EU-belasting op het binnenlandse verbruik van goederen en diensten die in iedere fase van de productieketen wordt geheven en wordt gedragen door de eindverbruiker. Volgens de EU-wetgeving komt terugvorderbare btw niet in aanmerking voor cofinanciering in het kader van het EFRO/CF en het ESF ⁽²⁹⁾. Niet-terugvorderbare btw kan dus worden gedeclareerd voor cofinanciering.

6.32. Zowel de Commissie als de lidstaten hebben de verordeningen zo geïnterpreteerd dat het is toegestaan btw als subsidiabele kosten aan te merken wanneer overheidsorganen btw niet declareren en derhalve geen teruggaaf van btw krijgen. Het onderscheid tussen terugvorderbare en niet-terugvorderbare btw in de verordeningen vormt echter een bron van verwarring.

6.30. De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de opmerkingen en aanbevelingen van de Rekenkamer die werden bekendgemaakt in het speciaal verslag waarnaar wordt verwezen en zal opvolging geven aan de aanvaarde aanbevelingen.

6.31. De regelgevende bepalingen die door de Rekenkamer worden genoemd voor het cohesiebeleid, zijn het resultaat van een beleidskeuze die is gemaakt door de medewetgevers. Zij zijn over het algemeen in lijn met de standaardbeginselen inzake de subsidiabiliteit van btw voor subsidies in het kader van andere EU-beleidsmaatregelen, met name onder direct beheer.

6.32-6.33. In principe is de Commissie afhankelijk van de beoordeling door de lidstaat van de vraag of de begunstigde al dan niet btw-plichtig is. De vraag of btw kan worden teruggevorderd kan echter, zoals ook werd bevestigd door het Hof van Justitie in 2012, niet worden beantwoord aan de hand van alleen een formele analyse van de belastingplichtigheid van de begunstigde.

De Commissie is voornemens de lidstaten in dit opzicht duidelijkheid te verschaffen voor de huidige programmeringsperiode 2014-2020.

De Commissie zal nagaan hoe het zit in de door de Rekenkamer bedoelde gevallen.

⁽²⁸⁾ Zie Speciaal verslag nr. 24/2016 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁹⁾ Artikel 7, lid 1, onder d), van Verordening (EG) nr. 1080/2006 van de Raad (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 1) en artikel 11, lid 2, onder a), van Verordening (EG) nr. 1081/2006 van de Raad (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 12) en artikel 3, onder e), van Verordening (EG) nr. 1084/2006 van de Raad (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 79). Voor de programmeringsperiode 2014-2020 zijn soortgelijke bepalingen opgenomen in de artikelen 37, lid 11, en 69, lid 3, onder c), van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.33. Zo bepaalde het Hof van Justitie in 2012 dat btw als terugvorderbaar moet worden beschouwd indien een exploitant de eindgebruikers van de infrastructuur tarieven inclusief btw in rekening brengt⁽³⁰⁾. We constateerden drie gevallen waarin overheidsorganen terugvorderbare btw hadden gedeclareerd als subsidiabele kosten (zie **figuur 6.7**).

Figuur 6.7 — Voorbeeld van niet-subsidiabele btw

Terugvorderbare btw komt niet in aanmerking voor EU-cofinanciering: in het kader van een EFRO-project in Hongarije voor de herinrichting van een ongebruikte mijn met het oog op de bouw van een nieuw openluchtevenementencentrum declareerde de begunstigde, een gemeente, btw als subsidiabele uitgaven. De exploitant van het centrum zal de eindgebruikers van de infrastructuur echter prijzen inclusief btw aanrekenen. Bijgevolg komen de btw-uitgaven niet in aanmerking voor EU-cofinanciering.

Soortgelijke gevallen werden vastgesteld bij twee EFRO-projecten in Duitsland.

6.34. Zelfs wanneer btw die als uitgave wordt gedeclareerd door nationale regeringen die als begunstigden optreden, subsidiabel wordt geacht, vormt de btw als zodanig geen nettokosten voor de lidstaat⁽³¹⁾. Wanneer een groot infrastructuurproject bijvoorbeeld wordt uitgevoerd door een ministerie of een orgaan dat rechtstreeks onder zijn gezag staat, kan btw in de kosten worden opgenomen, omdat dat ministerie de betaalde btw niet kan terugvorderen. Tegelijkertijd vloeit de btw die uit de EU-middelen is vergoed in de nationale begroting.

6.35. In de EU ligt het standaard-btw-percentage dat wordt toegepast voor de meeste projecten tussen 17 % en 27 %. Wanneer de btw die als niet-terugvorderbaar wordt gedeclareerd door de ministeries die de projecten uitvoeren, het nationale cofinancieringspercentage overschrijdt, zou de EU-vergoeding de werkelijk voor het project gemaakte kosten exclusief btw zelfs kunnen overschrijden. Dit is bijvoorbeeld het geval als het cofinancieringspercentage van een project 85 % of hoger is en het btw-percentage dat wordt betaald door het ministerie dat het project uitvoert, hoger is dan 20 %. Indien het betaalde btw-percentage 23 % zou zijn, dan zou de totale EU-bijdrage voor het project 104,6 % uitmaken van de werkelijk gemaakte kosten exclusief btw. Dit is met name van belang bij het Cohesiefonds, waarbij het cofinancieringspercentage voor de meeste projecten 85 % of meer bedraagt.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.34-6.35. *De Commissie merkt op dat de btw een algemene belasting is die wordt geïnd door nationale of regionale overheden, die deze belasting niet terugleiden naar individuele gefinancierde projecten.*

Een strenger standpunt waarin btw voor ministeries of organen die direct onder hun bevoegdheid vallen wordt gezien als een niet-subsidiabele kostenpost, zou partijen benadelen die niet in staat zijn om btw terug te vorderen of die hiervoor niet kunnen worden gecompenseerd. Dergelijke instanties zouden daarom verplicht worden om aanvullende financiering te vinden om hun projecten uit te voeren of zouden meer moeten bijdragen aan de financiering ervan dan andere begunstigden die wel btw kunnen terugvorderen. Dit is niet de beleidskeuze die de medewetgevers voor het cohesiebeleid hebben gemaakt.

⁽³⁰⁾ Zaak T-89/10, Hongarije/Commissie, arrest van het Gerecht van 20 september 2012.

⁽³¹⁾ Voor de 47 van de 223 EFRO-/CF- en ESF-projecten die werden uitgevoerd door overheidsorganen die we in 2015 onderzochten, bedraagt de gedeclareerde btw volgens onze schatting maximaal 412 miljoen euro.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Onvoldoende betrouwbare controles op het niveau van de lidstaten

6.36. In 18 gevallen van door eindbegunstigden gemaakte kwantificeerbare fouten beschikten de nationale autoriteiten over voldoende informatie⁽³²⁾ om deze te kunnen voorkomen of opsporen en corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd. Indien al deze informatie gebruikt was, zou het geschatte foutenpercentage voor dit hoofdstuk 2,4 procentpunt lager zijn geweest. Daarnaast hebben wij geconstateerd dat de door ons ontdekte fout in twee gevallen door de beheersautoriteiten en bemiddelende instanties in de lidstaten was gemaakt. Deze fouten droegen 0,6 procentpunt bij aan het geschatte foutenpercentage.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.36. De Commissie volgt die gevallen nauwgezet op en zij is het ermeê eens dat goede en tijdige beheersverificaties moeten worden ingevoerd om te voorkomen dat zich onregelmatigheden voordoen of dat deze worden opgenomen in betalingsaanvragen.

De Commissie voert sinds 2010 gerichte audits uit van beheersverificaties van programma's met een hoog risico wanneer zij heeft geconstateerd dat het mogelijk is dat tekortkomingen niet of niet tijdig door de auditautoriteit van het programma worden ontdekt. Voor DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie zijn de resultaten van de tot en met 2015 uitgevoerde audits in hun respectieve JAV's voor 2015 (zie respectievelijk blz. 65 en 56/57) voorgesteld.

De Commissie verwijst naar de versterkte procedures in het regelgevingskader voor de programmeringsperiode 2014-2020, waarbij de beheersverificaties en -controles (controles ter plaatse daaronder begrepen) op tijd voor de certificering van de programmarekeningen aan de Commissie en de jaarlijkse indiening van beheersverklaringen door de beheersautoriteiten moeten worden uitgevoerd. De auditautoriteiten moeten betrouwbare restfoutenniveaus in de rekeningen schatten op basis van alle sinds het einde van het boekjaar uitgevoerde verificaties, controles en correcties. De Commissie is van mening dat deze versterkte controleprocedures zullen leiden tot een blijvende verlaging van het foutenpercentage.

Daarnaast heeft de Commissie richtsnoeren ontwikkeld om de betrouwbaarheid van beheersverificaties verder te vergroten en de grotere verantwoordingsplicht van beheersautoriteiten en hun bemiddelende instanties te verduidelijken door middel van beheersverklaringen en jaarlijkse samenvattingen gedurende de programmeringsperiode 2014-2020. Deze richtsnoeren, die gebaseerd zijn op de ervaring die is opgedaan tijdens de vorige programmeringsperiode, werden in september 2015 gepubliceerd.

⁽³²⁾ Op basis van bewijsstukken, met inbegrip van standaardkruiscontroles van informatie uit databanken en de verplichte controles.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ONDERZOEK VAN DE FINANCIERINGSINSTRUMENTEN ONDER GEDEELD BEHEER

6.37. Met financieringsinstrumenten wordt bijstand verleend aan ondernemingen of stedelijke projecten door middel van kapitaalinvesterings, leningen of garanties⁽³³⁾. Zij worden met name op drie gebieden ingezet: ter ondersteuning van het midden- en kleinbedrijf (mkb)⁽³⁴⁾, voor stedelijke ontwikkeling⁽³⁵⁾ en ter bevordering van energie-efficiëntie.

6.38. Tegen eind 2014 waren er 1 025 financieringsinstrumenten opgericht in het kader van 183 EFRO- en ESF-OP's in alle lidstaten op drie na (Ierland, Kroatië en Luxemburg). Samen betreft het een dotatiekapitaal van ongeveer 16 018 miljoen euro⁽³⁶⁾.

6.39. In het algemeen wordt in de fondsen voor de uitvoering van deze financieringsinstrumenten bij hun juridische oprichting een bijdrage uit het OP gestort; vervolgens wordt dit geld gebruikt om projecten te ondersteunen. Dergelijke financiële steun kan alleen worden verleend aan projecten die binnen de reikwijdte van het OP vallen. Financieringsinstrumenten worden zo ontworpen dat zij een revolverend karakter hebben of dat, voor sommige soorten garantiefondsen, een groot hefboom-effect kan worden bereikt. Middelen die uit investeringen of leningen worden teruggestort, inclusief winst, moeten opnieuw worden gebruikt voor de doeleinden van de met het financieringsinstrument uitgevoerde activiteiten.

6.40. Enkel uitbetalingen aan eindbegunstigden en de kosten en vergoedingen van fondsbeheerders worden subsidiabel geacht. Het ongebruikte dotatiekapitaal van financieringsinstrumenten moet bij de afsluiting worden teruggestort in de EU-begroting⁽³⁷⁾.

⁽³³⁾ Artikel 44 van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

⁽³⁴⁾ Dit omvat het programma Gezamenlijke Europese middelen voor micro- tot middelgrote ondernemingen (het Jeremieprogramma), dat samen met de Europese Investeringsbank (EIB) en het Europees Investeringsfonds (EIF) wordt uitgevoerd om steun voor aanvullende financiering voor het mkb te verlenen.

⁽³⁵⁾ Dit omvat het programma Gezamenlijke Europese steun aan duurzame investeringen in stedelijke gebieden (het Jessica-programma), dat samen met de EIB wordt uitgevoerd om terugvorderbare investeringssteun (in de vorm van eigen vermogen, leningen of garanties) te verstrekken voor stedelijke ontwikkeling.

⁽³⁶⁾ Europese Commissie, „Summary of data on the progress made in financing and implementing financial instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006, situation as at 31 December 2014”, EGESIF 15-0027-00, 23 september 2015. De cijfers voor 2015 zullen worden gepubliceerd in september 2016.

⁽³⁷⁾ Artikel 78, lid 6, van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Trage uitvoering van financieringsinstrumenten

6.41. Het gemiddelde uitbetalingspercentage voor de 1 025 EFRO- en ESF-financieringsinstrumenten bedroeg eind 2014 57 %. Dit betekent een stijging van 10 procentpunt ten opzichte van 2013 en een stijging van 20 procentpunt ten opzichte van 2012 ⁽³⁸⁾.

6.42. **Figuur 6.8** laat de uitbetalingspercentages per 31 december 2014 zien voor financieringsinstrumenten die worden gefinancierd in het kader van „Economische, sociale en territoriale cohesie”. In ons vorige jaarverslag wezen we er al op dat verscheidene lidstaten moeite hadden om het dotatiekapitaal van de financieringsinstrumenten volledig te besteden. We constateren bijzondere problemen met lage uitbetalingspercentages in zes lidstaten (Griekenland, Spanje, Italië, Nederland, Oostenrijk en Slowakije) vergeleken met het EU-gemiddelde.

6.41. De Commissie merkt op dat het gemiddelde uitbetalingspercentage van 57 % (aan het eind van 2014) — een stijging ten opzichte van het percentage van 47 % aan het eind van 2013 — een gemiddelde is op EU-niveau en geen afspiegeling vormt van de heterogene situatie op programmaniveau (zie het verslag van de Commissie dat op 1 oktober 2015 werd bekendgemaakt). Het lage uitbetalingspercentage aan het eind van 2014 is het resultaat van een aantal factoren, waaronder de financiële crisis, de beperkte ervaring van sommige lidstaten en de late start van sommige instrumenten (zelfs in 2014).

De Commissie wil verder benadrukken dat er, rekening houdend met de levenscyclus van de financiële instrumenten, in het laatste jaar van uitvoering een stijging kan worden verwacht. Conclusies over de daadwerkelijke uitbetalingspercentages kunnen pas bij afsluiting worden getrokken.

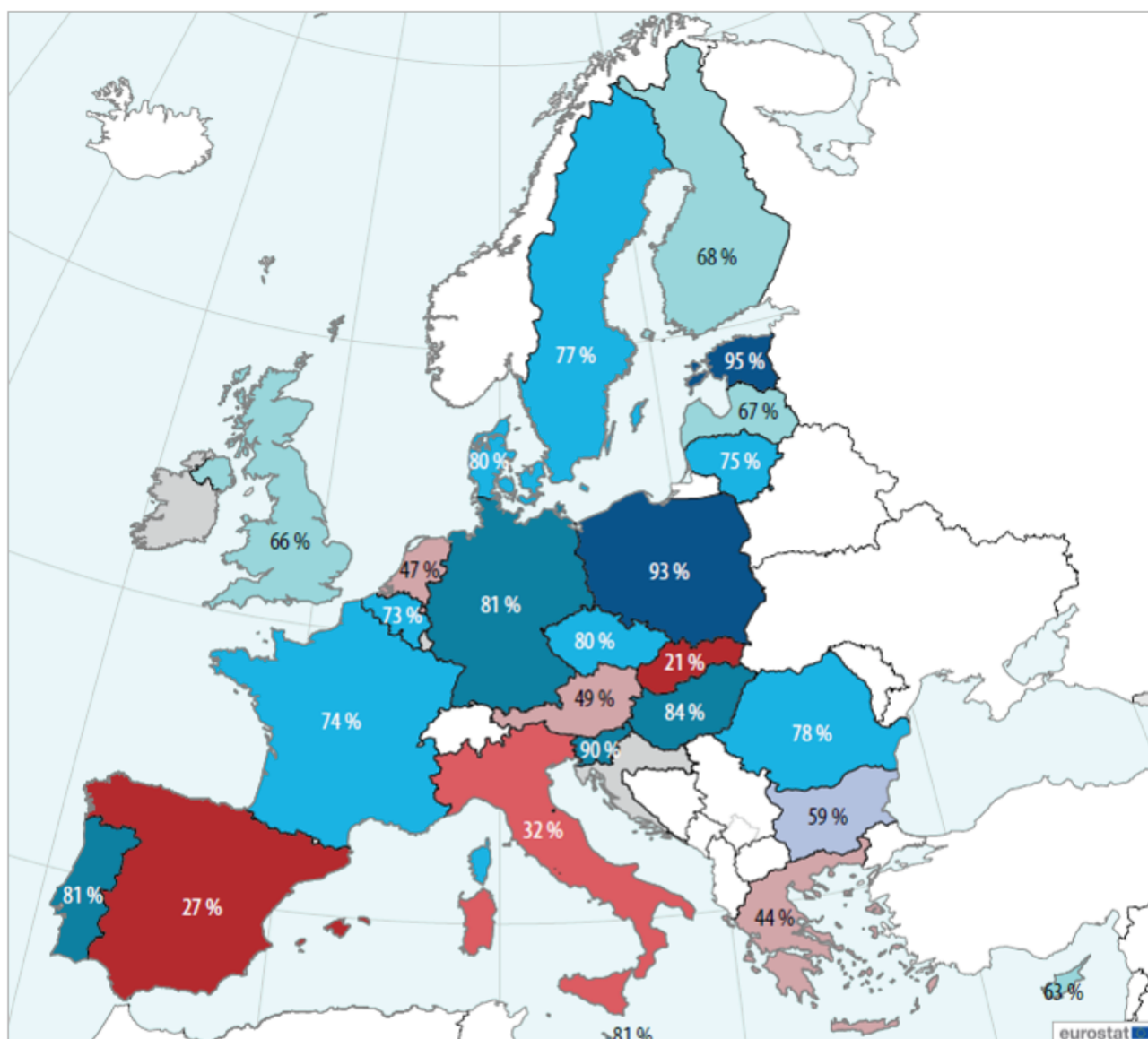
Initiële bedragen van financiële instrumenten die niet zijn uitbetaald aan eindontvangers zullen bij de afsluiting niet-subsidiabel worden verklaard, terugvloeien naar de begroting van de EU en verloren gaan voor de programma's van de lidstaten.

De Commissie is ervan overtuigd dat het verslag dat op 1 oktober 2016 zal worden bekendgemaakt over de stand van zaken aan het eind van 2015 verdere vorderingen zal tonen wat betreft de uitvoering.

6.42. Zoals de Commissie al aangaf in haar antwoord op het jaarverslag van de Rekenkamer van 2014 (paragraaf 6.49), heeft zij samen met de lidstaten een aantal maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat de rest van de investeringen die worden gedaan via financiële instrumenten tijdig terechtkomen bij de eindontvangers. De Commissie is zich hier ook in 2015 voor blijven inspannen.

⁽³⁸⁾ Zie Jaarverslag 2013, paragrafen 5.33-5.36 en tekstvak 5.5, en Jaarverslag 2014, paragrafen 6.46-6.52.

Figuur 6.8 — Uitbetalingspercentages voor financieringsinstrumenten die worden gefinancierd in het kader van „Economische, sociale en territoriale cohesie”, stand per 31 december 2014



Legenda

Intervallen van de uitbetalingspercentages voor financieringsinstrumenten die worden gefinancierd in het kader van „Economische, sociale en territoriale cohesie”

- Geen instrumenten
- 20-30 %
- 30-40 %
- 40-50 %
- 50-60 %
- 60-70 %
- 70-80 %
- 80-90 %
- 90-100 %

Administratieve grenzen: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat
Cartografie: Eurostat — GISCO, 01/2015

0 200 400 600 800 km

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.43. De informatie over de uitvoering van EFRO- en ESF-financieringsinstrumenten is gebaseerd op gegevens die rechtstreeks van de lidstaten worden ontvangen. Sinds 2011 heeft de Commissie aanzienlijke inspanningen geleverd om de kwaliteit van deze gegevens te verbeteren. Toch zijn de in het verslag van de Commissie weergegeven gegevens in bepaalde gevallen onvolledig of onjuist. Dat was ook het geval voor vier van de zeven financieringsinstrumenten die wij onderzochten in 2015.

Niet-subsidiabele eindbegunstigden

6.44. Bij twee van de zeven onderzochte financieringsinstrumenten werden garanties of leningen goedgekeurd voor eindbegunstigden die daarvoor volgens de verordening en de nationale wetgeving niet in aanmerking kwamen. Deze gevallen zijn aangemerkt als kwantificeerbare fouten in de categorie niet-subsidiabele uitgaven ofwel de categorie niet-subsidiabele projecten (zie **figuur 6.9**).

Figuur 6.9 — Voorbeeld van een niet-subsidiabele lening (niet-subsidiabele ontvanger)

Niet-subsidiabele eindbegunstigden: in het geval van een van de EFRO-financieringsinstrumenten in Hongarije verstrekte de financieel intermediair een lening aan een onderneming die tot zijn eigen groep behoorde. In de verordening en de toepasselijke richtsnoeren van de Commissie wordt echter expliciet verboden om een onderneming die tot dezelfde groep behoort, aan te merken als een subsidiabele eindontvanger. Bijgevolg komt de lening niet in aanmerking voor cofinanciering.

Andere vergelijkbare gevallen van niet-subsidiabele ontvangers werden aangetroffen in Italië.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.43. *In mei 2015 verschaft de Commissie richtsnoeren bij de rapportage-instructies voor lidstaten, waarin de rapportage-eisen worden verduidelijkt. Voorts heeft de Commissie haar verslagleggingsinstrumenten voor 2014-2020 verbeterd: lidstaten moeten de gegevens rapporteren die krachtens artikel 46 van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen verplicht zijn. Het gaat hierbij om meer gegevens dan de vereiste gegevens voor de periode 2007-2013. In april 2016 presenteren de diensten van de Commissie verdere richtsnoeren voor de lidstaten inzake deze rapportages.*

6.44. *De Commissie merkt op dat zij voor de twee fouten met betrekking tot niet-subsidiabele ontvangers in financiële instrumenten, in deze fase de gevolgen van deze individuele fouten voor de EU-begroting nog niet kan inschatten.*

Zoals wordt aangegeven in punt 3 van de „Richtsnoeren voor het vaststellen van financiële correcties door de EU voor door de structuurfondsen en het Europees Visserijfonds medegefinancierde uitgaven, in geval van niet-naleving van de regels inzake financieringsinstrumenten voor de programmeringsperiode 2007-2013”, kunnen individuele onregelmatige uitgaven worden vervangen door wettelijke en regelmatige uitgaven via de financiële instrumenten aan eindontvangers bij de gedeeltelijke of bij de definitieve afsluiting. De Commissie is daarom van mening dat zij, zonder de onderliggende fouten te betwisten, de gevolgen van dergelijke fouten voor de EU-begroting in deze fase niet kan beoordelen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Verlenging van de subsidiabiliteitsperiode 2007-2013, enkel bij besluit van de Commissie

6.45. We wijzen nogmaals op een specifieke kwestie die aan het licht werd gebracht in het Jaarverslag 2014⁽³⁹⁾. In artikel 56, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1083/2006 is 31 december 2015 vastgelegd als einddatum van de subsidiabiliteitsperiode van betalingen. In 2015 besloot de Commissie de subsidiabiliteitsperiode te verlengen tot 31 maart 2017 aan de hand van een besluit van de Commissie⁽⁴⁰⁾ in plaats van de Raad en het Parlement te vragen om de verordening te wijzigen. Aangezien wetgeving op het juiste niveau nog steeds ontbreekt, zullen we uitbetalingen gedaan na 31 december 2015 als onregelmatig beschouwen.

6.46. We hebben ook een speciaal verslag gepubliceerd over de lessen die moeten worden getrokken uit de uitvoering van de EU-begroting via financieringsinstrumenten voor de programmeringsperiode 2007-2013⁽⁴¹⁾.

6.45. De Commissie heeft haar standpunt inzake dezelfde opmerking al uitgedrukt in haar antwoord op het jaarverslag van de Rekenkamer van 2014. De Commissie heeft gehandeld in overeenstemming met de aanbevelingen van de Europese Raad van december 2014 en binnen de marges van het huidige regelgevingskader. Daarom ziet de Commissie de uitbetalingen aan eindontvangers die zijn gedaan tot eind maart 2017 als subsidiabele uitgaven.

Het wijzigingsbesluit betreffende de afsluitingsrichtsnoeren heeft geen invloed op artikel 56, lid 1, waarin is vastgesteld dat de bijdrage van de fondsen aan financiële instrumenten uiterlijk op 31 december 2015 moet zijn betaald. Dat blijft de regel.

De wijziging verduidelijkt artikel 78, lid 6, van Verordening (EG) nr. 1083/2006. Artikel 78, lid 6, van Verordening (EG) nr. 1083/2006 is een *lex specialis* bij artikel 56, lid 1, van de verordening. Op grond hiervan concludeert de Commissie het volgende:

- Artikel 78, lid 6, impliceert dat de bijdragen uit het operationele programma aan het financieringsinstrument moeten worden betaald voor 31 december 2015;
- wat betreft de subsidiabiliteit van de uitgaven die door een financieringsinstrument aan de eindontvanger worden betaald, kunnen dergelijke uitgaven krachtens artikel 78, lid 6, subsidiabel zijn tot de datum van indiening van de afsluitingsdocumenten;
- aangezien 31 maart 2017 de uiterste datum is voor de indiening van de afsluitingsdocumenten bij de Commissie, wordt in de gewijzigde afsluitingsrichtsnoeren verduidelijkt dat met de in artikel 78, lid 6, van de algemene verordening gestipuleerde afsluiting de datum van indiening van de afsluitingsdocumenten wordt bedoeld, namelijk 31 maart 2017 (zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 6.52 en op aanbeveling 5 van het jaarverslag van de Rekenkamer van 2014).

De Commissie is het er daarom niet mee eens dat de betalingen die zijn gedaan na 31 december 2015 als onregelmatig worden beschouwd.

6.46. De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de aanbevelingen van de Rekenkamer die werden bekendgemaakt in het speciaal verslag waarnaar wordt verwezen en is reeds bezig met de opvolging van de aanvaarde aanbevelingen.

⁽³⁹⁾ Zie Jaarverslag 2014, paragraaf 6.52.

⁽⁴⁰⁾ Besluit C(2015) 2771 van de Commissie.

⁽⁴¹⁾ Zie Speciaal verslag nr. 19/2016 (<http://eca.europa.eu>).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

ONDERZOEK VAN ELEMENTEN VAN INTERNE-BEHEERSINGSSYSTEMEN, WAARONDER JAARLIJKSE ACTIVITEITENVERSLAGEN**Beoordeling van het toezicht door de Commissie op de auditautoriteiten****De Commissie maakt gebruik van het werk van de auditautoriteiten in de lidstaten om het foutenpercentage te schatten**

6.47. De auditautoriteiten verschaffen de Commissie zekerheid over de doeltreffende werking van de beheerssystemen en de internecontrolemaatregelen voor een OP, alsmede over de wettigheid en regelmatigheid van de gecertificeerde uitgaven. Deze informatie wordt verstrekt door de auditautoriteiten in hun jaarlijkse controleverslagen, controleadviezen en verslagen van systeemcontroles⁽⁴²⁾. Sinds 2009 heeft de Commissie onderzoeken uitgevoerd naar de belangrijkste auditautoriteiten, met inbegrip van evaluaties ter plaatse van hun werkzaamheden, om te beoordelen in hoeverre daarop kan worden vertrouwd.

6.47. De Commissie werkt nauw met de auditautoriteiten samen en coördineert haar acties met hen en is al in 2009 begonnen hun methodologieën en auditresultaten te bekijken. Op basis van hercontroles door de Commissie van de door de auditautoriteiten uitgevoerde audits zijn aan de auditautoriteiten adviezen, begeleiding en aanbevelingen verstrekt, hetgeen heeft bijgedragen tot capaciteitsopbouw.

De Commissie benadrukt dat haar beoordeling van de betrouwbaarheid van de werkzaamheden van de auditautoriteiten in die context moet worden gezien. Als resultaat van het auditprogramma dat bestond uit 316 auditmissies die sinds 2009 cumulatief ter plaatse werden uitgevoerd en waarbij 51 auditautoriteiten werden geëvalueerd die verantwoordelijk zijn voor de inspectie van ongeveer 98,5 % van de EFRO/CF-toewijzingen voor de periode 2007-2013, concludeerde DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling eind 2015 dat de werkzaamheden van de auditautoriteiten die werden geëvalueerd, over het algemeen betrouwbaar zijn.

Wat betreft DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie, zijn er vanaf 2009 tot eind 2015 236 auditmissies uitgevoerd bij 89 van de 92 auditautoriteiten (96,7 %), die verantwoordelijk zijn voor 115 van de 118 OP's en voor 99,6 % van de uitgaven. De Commissie concludeerde dat zij kan vertrouwen op de 82 auditautoriteiten die verantwoordelijk zijn voor 98,2 % van de ESF-toewijzingen.

In hun JAV's over 2015 hebben DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie een gedetailleerde beoordeling gegeven van de nauwgezetheid en de betrouwbaarheid van de auditinformatie en de door de auditautoriteiten in hun jaarlijkse controleverslagen van 2015 gerapporteerde resultaten met betrekking tot in 2014 gedane uitgaven (zie blz. 55 tot en met 60 van het JAV over 2015 van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en blz. 52 tot en met 54 van het JAV over 2015 van DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie).

⁽⁴²⁾ In totaal hebben de lidstaten van de EU-28 113 auditautoriteiten opgezet voor de 440 goedgekeurde OP's in het kader van het EFRO/CF en het ESF voor de programmeringsperiode 2007-2013. Van deze autoriteiten zijn er 63 belast met de OP's in het kader van zowel het EFRO/CF als het ESF. Voor alle 440 OP's samen hadden de auditautoriteiten tegen eind december 2015 306 jaarlijkse controleverslagen en controleadviezen opgesteld.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.48. Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie gebruiken deze informatie bij het opstellen van hun jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) en om gedurende het jaar beslissingen te nemen over mogelijke onderbrekingen en/of opschortingen van betalingen aan OP's.

6.49. Om te beoordelen of zij op deze informatie kunnen afgaan, controleren de directoraten-generaal de foutenpercentages die de auditautoriteiten rapporteerden voor elk OP (of voor elke groep van OP's) ⁽⁴³⁾:

- indien de Commissie het foutenpercentage betrouwbaar acht (en representatief voor de gecertificeerde uitgaven), aanvaardt zij het door de auditautoriteit gemelde percentage. Ook kan de Commissie het percentage voor haar eigen beoordeling herberekenen op basis van bij de auditautoriteit verkregen aanvullende informatie;
- in het geval van onbetrouwbare foutenpercentages past de Commissie een forfaitair foutenpercentage toe (tussen 2 % en 25 %), in overeenstemming met de resultaten van haar evaluatie van de werking van de beheers- en internecontrolesystemen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.48. In 2015 heeft DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling in zijn JAV aangegeven dat ongeveer twee derde van de onderbrekingen en preopschortingen van betalingen was gebaseerd op auditresultaten die door de auditautoriteiten in de loop van het jaar of op het einde van het jaar aan de Commissie zijn gerapporteerd (zie blz. 68 van het JAV over 2015 van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling).

In de loop van 2015 hadden onderbrekings- en preopschortingsprocedures betrekking op 117 EFRO/CF-programma's en bijna 9,1 miljard euro van de door de lidstaten ingediende maar niet betaalde betalingsaanvragen, tenzij de Commissie aanvullend bewijsmateriaal heeft verkregen dat alle nodige correcties door de betrokken lidstaten waren aangebracht.

Voor het ESF, zoals vermeld op blz. 59 van het JAV over 2015 van DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie, heeft de Commissie 2 schriftelijke waarschuwingen en 17 aankondigingen van opschortingen doen uitgaan, heeft zij tot 27 onderbrekingen van betalingen besloten en 10 operationele programma's opgeschort. In totaal is voor 1,4 miljard euro aan betalingsaanvragen onderbroken.

6.49. De Commissie benadrukt dat die jaarlijkse beoordeling van de betrouwbaarheid van de foutenpercentages is gebaseerd op een grondige deskanalyse van alle beschikbare informatie, aangevuld door risicogebaseerde onderzoeksmissies ter plaatse, eveneens rekening houdend met de algemene beoordeling van de betrouwbaarheid van de werkzaamheden van de auditautoriteiten als gevolg van de in paragraaf 6.47 bedoelde uitgebreide auditwerkzaamheden. Indien nodig vraagt en krijgt de Commissie eventueel vereiste aanvullende informatie van de auditautoriteiten.

⁽⁴³⁾ De door de auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages voor jaar n worden berekend op basis van een steekproef van controles van verrichtingen die statistisch representatief moeten zijn voor de ten aanzien van de Commissie in jaar n-1 gecertificeerde uitgaven (Speciaal verslag nr. 16/2013, paragraaf 11).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.50. De Commissie berekent tevens een „cumulatief restrictico” voor elk OP (of elke groep OP's), waarin rekening wordt gehouden met alle financiële correcties sinds het begin van de programmeringsperiode. Dit omvat correcties die al zijn uitgevoerd op Europees en/of nationaal niveau ⁽⁴⁴⁾.

6.51. Op basis van deze twee indicatoren en van aanvullende informatie die zij tot haar beschikking heeft, vormt de Commissie haar oordeel over de beheers- en controlesystemen voor het OP. Dat oordeel wordt dan vermeld in het jaarlijks activiteitenverslag van het directoraat-generaal ⁽⁴⁵⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.51. *De Commissie beoordeelt voor elk programma en voor elke autoriteit (beheersautoriteit, certificeringsautoriteit en auditautoriteit) de doeltreffende werking van het beheers- en controlesysteem, op basis van alle beschikbare resultaten van systeemcontroles op nationaal en EU-niveau betreffende 15 essentiële wettelijke eisen en volgens een methode die met de auditautoriteiten wordt gedeeld. Alle programma's worden daarom beoordeeld in het licht van auditadviezen op nationaal en Commissieniveau, die zijn gebaseerd op inspecties van de systemen en representatieve steekproeven van verrichtingen. De door de lidstaten gerapporteerde foutenpercentages en de door de Commissie berekende restfoutenpercentages zijn belangrijke elementen van die beoordeling, maar niet de enige. Beheerders van begrotingsonderdelen en gesub-delegeerde ordonnateurs beoordelen de mate van beheerszekerheid ook voor elk programma.*

Met het oog op de in de JAV's bekendgemaakte zekerheid is het oordeel over elk operationeel programma derhalve het resultaat van een algemene beoordeling op basis van alle voor de Commissie beschikbare informatie. Dat levert een uitgebreide en gedetailleerde beoordeling op van de doeltreffendheid van de beheers- en controlesystemen per lidstaat, alsmede informatie over de belangrijkste vastgestelde problemen en de genomen maatregelen met betrekking tot operationele programma's die in de punten van voorbehoud van 2015 zijn opgenomen.

⁽⁴⁴⁾ Jaarlijks activiteitenverslag 2015 van directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, blz. 52. Jaarlijks activiteitenverslag 2015 van directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie, blz. 50.

⁽⁴⁵⁾ Zie Speciaal verslag nr. 16/2013, paragrafen 5-11.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De beoordeling door de Commissie van jaarlijkse controleverslagen kan het risico dat de nationale autoriteiten onbetrouwbare informatie presenteren slechts ten dele ondervangen

6.52. De deugdelijkheid van de beoordeling door de Commissie van de EFRO-/CF- en ESF-OP's is afhankelijk van de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de door de autoriteiten van de lidstaten gemelde informatie. Onze controles van de afgelopen jaren hebben wat dat betreft twee grote risico's aan het licht gebracht:

- auditautoriteiten kunnen een te laag aantal fouten opgeven en/of fouten niet correct extrapoleren. Daardoor zijn de gemelde foutenpercentages wellicht niet altijd betrouwbaar;
- door de lidstaten gerapporteerde informatie over financiële correcties is mogelijk niet altijd betrouwbaar of nauwkeurig en daardoor kan de door de Commissie toegepaste berekeningsmethode tot een onderschatting van het cumulatieve restrisico leiden.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.52-6.54. Zoals uiteengezet in hun respectieve JAV's hebben beide directoraten-generaal maatregelen genomen om de betrouwbaarheid van de auditinformatie (foutenpercentages en auditadviezen) en de door de certificeringsautoriteiten gemelde financiële correcties te verbeteren. Om de risico's die door de Rekenkamer worden genoemd te verkleinen, voert de Commissie twee auditonderzoeken uit:

- het vertrouwen van de Commissie in de auditinformatie die wordt gerapporteerd door auditautoriteiten, waaronder de jaarlijkse controleverslagen, de auditadviezen en de foutenpercentages, is gebaseerd op uitgebreide controles van stukken en auditwerkzaamheden ter plaatse. Tijdens deze activiteiten wordt nagegaan of de bevindingen van de audit kunnen worden bevestigd, onder meer door de audit ter plaatse door auditors van de Commissie opnieuw te laten uitvoeren.

De controle op de jaarlijkse controleverslagen heeft betrekking op een breed scala van verificaties die bijvoorbeeld te maken hebben met de nauwkeurigheid van de berekeningen, de gebruikte parameters, de behandeling van geconstateerde fouten of de aansluiting van de gecontroleerde populatie en wordt aangevuld door onderzoeksmissies (zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 1.36 en 6.47). Er wordt, indien noodzakelijk in geval van twijfels, aanvullende, specifieke informatie gevraagd en verkregen van auditautoriteiten, maar hier wordt niet systematisch in alle gevallen om gevraagd, in overeenstemming met het beginsel van één enkele audit en de reglementaire vereisten.

Als resultaat van deze diepgaande auditwerkzaamheden, hebben de directoraten-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie 95 % van de foutenpercentages van de lidstaten voor hun beleidsgebieden beoordeeld als een betrouwbare bron van informatie voor het berekenen van het risico voor de betalingen in 2015 (blz. 58 en 53 van de respectieve JAV's over 2015). Voor de overige 5 % waarbij de foutenpercentages die door de lidstaten werden gemeld onbetrouwbaar werden geacht, verving de Commissie deze door de best mogelijke schatting op basis van vaste percentages;

- specifieke risicogebaseerde audits ter plaatse (met betrekking tot voorlopig 75 OP's in de afgelopen drie jaar) om ervoor te zorgen dat de gerapporteerde correcties daadwerkelijk worden uitgevoerd en, in geval van twijfel of onvoldoende bewijs, aftrek van de betrokken bedragen van de cumulatieve financiële correcties die in aanmerking zijn genomen voor de berekening van het restfoutenpercentage. Als resultaat van hun audits en consistentiecontroles van de stukken met betrekking tot de betrouwbaarheid van de in artikel 20 bedoelde uitgavenstaten inzake de financiële correcties die voor alle programma's zijn ingediend, hebben de diensten van de Commissie besloten om een voorzichtige benadering te kiezen en enkele van de gerapporteerde financiële correcties uit te sluiten van de berekening van het cumulatieve restrisico (zie het jaarlijkse activiteitenverslag van het directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, blz. 72 en 73).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Anders dan in 2007-2013, zullen auditautoriteiten in de programmeringsperiode 2014-2020 hun auditadvies baseren op restfoutenpercentages, nadat correcties zijn toegepast. Als gevolg hiervan zal de nauwkeurigheid van de financiële correcties systematisch worden geïnspecteerd als onderdeel van de inspectie van de rekeningen.

6.53. De toetsingen door de Commissie van de jaarlijkse controleverslagen bestaan hoofdzakelijk in controles op stukken en kunnen deze risico's daarom slechts ten dele ondervangen. Wij zijn met name van mening dat de mogelijkheden van de Commissie tot validering (en, indien nodig, aanpassing) van de gerapporteerde foutenpercentages beperkt zijn, indien de auditautoriteiten niet wordt verzocht, aan de Commissie specifiekere informatie te verstrekken over hun controles van verrichtingen (gegevens over reikwijdte, dekking/substeekproeven, foutenindeling) ten behoeve van haar toetsing van de jaarlijkse controleverslagen. Uit onze analyse bleek dat dergelijke informatie in 2015 vaker werd gevraagd dan in voorgaande jaren.

6.54. In 2015 verrichtten beide directoraten-generaal net als in voorgaande jaren ook controles ter plaatse van de financiële correcties die werden toegepast door tien lidstaten. Voor zeven hiervan stelde de Commissie tekortkomingen vast die maakten dat de gemelde financiële correcties moesten worden aangepast. In 2014 ontdekte de Commissie tekortkomingen bij zeven van de twaalf bezochte lidstaten. Deze bevindingen bevestigen onze eigen beoordeling en wijzen erop hoe belangrijk het is dat er in de context van de nieuwe programmeringsperiode 2014-2020 voor wordt gezorgd dat de lidstaten betrouwbare rapportagesystemen invoeren⁽⁴⁶⁾.

De Commissie meent dat de gedeclareerde uitgaven van 58 % van alle OP's geen materieel foutenniveau vertonen

6.55. Voor 2015 meent de Commissie dat zij zekerheid heeft dat 254 van de 440 EFRO-/CF- en ESF-OP's (58 %) geen materieel foutenniveau vertonen: de auditautoriteiten hadden foutenpercentages gerapporteerd die onder de materialiteitsdrempel van 2 % van de Commissie lagen en deze percentages waren gevalideerd door de Commissie. Deze OP's zijn goed voor ongeveer 38 % van de betalingen van 2015.

6.56. Net als in voorgaande jaren onderzochten we ook in 2015 of de Commissie doeltreffend was geweest in het toetsen van de juistheid en betrouwbaarheid van de door de auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages. Dit onderzoek werd verricht voor een steekproef van 102 OP's in 16 lidstaten (voor 80 van de 322 OP's van het EFRO/CF en voor 22 van de 118 OP's in het kader van het ESF) op basis van de werkbestanden van de Commissie. Onze steekproef omvatte OP's waarvoor de Commissie de door de auditautoriteiten gemelde percentages had aanvaard, maar ook OP's waarvoor de percentages opnieuw berekend waren of waarop forfaitaire percentages waren toegepast.

⁽⁴⁶⁾ Zie Speciaal verslag nr. 16/2013, paragrafen 35-40.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De validering (of herberekening) van de foutenpercentages door de Commissie strookt met het door de auditautoriteiten geleverde bewijs

6.57. Voor vijf OP's, waarop vijf jaarlijkse controleverslagen betrekking hadden, stelden wij tekortkomingen vast die niet waren opgemerkt of niet behoorlijk waren aangepakt door de Commissie. Wij zijn evenwel van mening dat geen van deze gevallen de Commissie ertoe had moeten aanzetten aanvullende punten van voorbehoud (of punten van voorbehoud met een hogere financiële impact) te maken in de jaarlijkse activiteitenverslagen van 2015. De reden hiervoor is dat ten aanzien van bijna al deze OP's (of groepen van OP's) al om andere redenen punten van voorbehoud zijn gemaakt.

Verbeteringen in de controles van auditautoriteiten inzake staatssteun en openbare aanbesteding

6.58. Evenals in voorgaande jaren hebben wij ook onderzocht of nationale auditautoriteiten passende controles van aanbestedings- en staatssteunregels hebben verricht. We constateerden op dat gebied een significante verbetering ten opzichte van de beoordeling van vorig jaar⁽⁴⁷⁾, aangezien de meest checklists die de auditautoriteiten hanteren bij hun controles van verrichtingen, naleving van de regels inzake staatssteun en overheidsopdrachten adequaat afdekken. Bijgevolg waren voor 2 van de 102 OP's in de steekproef de door de auditautoriteiten verrichte staatssteuncontroles niet toereikend (zo had de controle geen betrekking op aanbieders van diensten van algemeen economisch belang, of werd bij aangemelde steunregelingen en onderzoeks- en ontwikkelingsmaatregelen de steunintensiteit niet geverifieerd). Voor een van deze twee OP's wordt de aanbestedingschecklist ontoereikend geacht.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.57. *De Commissie merkt de verbetering op in de beoordeling van haar verificatie van de foutenpercentages die worden gemeld door de auditautoriteiten.*

6.58. *Tijdens haar eigen verificaties merkte de Commissie de aanzienlijke verbetering die door de Rekenkamer werd gemeld, ook op.*

Bij de beoordeling van het JCV onderzoekt de Commissie op basis van de resultaten van systeemaudits en de audits van acties of het oordeel van de auditautoriteit stevig is onderbouwd.

Onder andere het onderzoek van de werkzaamheden van de auditautoriteiten met betrekking tot staatssteun en overheidsopdrachten maakt deel uit van de beoordeling van de auditautoriteiten door de Commissie, die zowel een onderzoek van de methode voor systeemaudits en de audits van acties (inclusief checklists) als herhaling van audits die al door auditautoriteiten zijn uitgevoerd, omvat (zie het antwoord op paragraaf 6.47).

In sommige gevallen heeft de Commissie de betrokken auditautoriteiten via haar eigen controleverklaringen al aanbevolen om hun checklists te verbeteren om beter tegemoet te komen aan de verificatie van kwesties betreffende staatssteun en overheidsopdrachten. De Commissie zal erop blijven toezien dat de auditautoriteiten passende checklists gebruiken.

⁽⁴⁷⁾ Volgens het Jaarverslag 2014 waren de staatssteuncontroles voor 42 van de 139 onderzochte OP's niet toereikend.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De richtsnoeren van de Commissie schrijven voor dat auditautoriteiten bijdragen aan financieringsinstrumenten in de gecontroleerde populatie moeten opnemen in plaats van de werkelijke uitbetalingen aan eindbegunstigden te controleren

6.59. Financiële bijdragen uit de OP's voor fondsen die financieringsinstrumenten uitvoeren voor de gehele periode worden over het algemeen verricht door middel van een eenmalige betaling zodra de rechtsvorm van het fonds is opgezet. Alternatieve financieringsregelingen kunnen worden gespecificeerd in de financieringsovereenkomsten. Overeenkomstig de verordening worden deze betalingen ten overstaan van de Commissie gecertificeerd als gedane uitgaven⁽⁴⁸⁾. Overeenkomstig de richtsnoeren van de Commissie aan auditautoriteiten inzake steekproefneming heeft de door de auditautoriteiten verrichte verificatie achteraf van dergelijke betalingen over het algemeen betrekking op het begrotingsjaar waarin de betaling is gedaan. Deze controles hebben meestal een beperkt bereik omdat er in het eerste jaar weinig acties worden geselecteerd voor steun en er beperkte bedragen worden uitbetaald aan eindbegunstigden en projecten.

6.60. Voor drie OP's maakt de bijdrage aan financieringsinstrumenten een aanzienlijk deel uit van de populatie en van de gecontroleerde steekproef. De auditautoriteiten stelden vast dat deze bijdragen geen fouten vertoonden.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.59-6.62. In overeenstemming met artikel 78, lid 6, van Verordening (EG) nr. 1083/2006 is de bijdrage van de fondsen aan financieringsinstrumenten begrepen in de betalingsaanvragen aan de Commissie. Die betalingen maken deel uit van de populatie die volgens de geactualiseerde richtsnoeren van de Commissie door de auditautoriteiten moet worden gecontroleerd door middel van steekproefsgewijze controles.

Het auditkader dat in 2011 werd ontwikkeld voor EFRO/CF en ESF geeft duidelijk aan dat de audits ook in moeten gaan op het ontwerp en de uitvoering van het financiële instrument en dat er bij de afsluiting specifieke verificaties moeten worden uitgevoerd. Auditautoriteiten en de Commissie kunnen thematische audits uitvoeren op financiële instrumenten, waarbij zowel aandacht wordt besteed aan het ontwerp van het fonds als aan de daadwerkelijke uitvoering van projecten, door middel van de steekproefsgewijze inspectie van projecten die worden uitgevoerd door eindontvangers.

In een brief met datum 18 maart 2015, heeft de Commissie de auditautoriteiten ook verduidelijkt dat financiële instrumenten altijd moeten worden opgenomen in de populatie van de steekproef en geïnformeerd dat het wordt aanbevolen deze verrichtingen bij de steekproeven als een afzonderlijk stratum te inspecteren.

Daarnaast besprak de Commissie tijdens de ontmoeting van de groep van nationale en EU-ordonateurs („Homologues Group”) van september 2015 met de auditautoriteiten over de auditbenadering en -strategie met het oog op de afsluiting. De noodzakelijke controle op financiële instrumenten bij afsluiting zal worden uitgevoerd door de resultaten te combineren van systeemaudits die zijn uitgevoerd tijdens de uitvoering, steekproefsgewijze audits van transacties waarbij indien mogelijk wordt ingegaan op de uitvoering en aanvullende testen bij de afsluiting om te garanderen dat de daadwerkelijke uitbetalingen aan eindontvangers wettelijk en regelmatig zijn. Deze discussie werd begin 2016 systematisch voortgezet met de auditautoriteiten van de lidstaat in kwestie tijdens bilaterale bijeenkomsten voor de onderlinge afstemming van de audits.

Ten slotte moeten de auditautoriteiten, met het oog op de verklaring van afsluiting, garanties krijgen en verstrekken dat niet alleen de OP-bijdrage die is besteed aan financiële instrumenten maar ook de toepassing van deze bijdrage door middel van de onderliggende transacties die worden uitgevoerd door de eindontvangers, wettelijk en regelmatig heeft plaatsgevonden, overeenkomstig artikel 78, lid 6, van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

⁽⁴⁸⁾ Artikel 78 bis van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.61. Tenzij specifieke verificaties worden overwogen bij de afsluiting, is het onwaarschijnlijk dat de werkelijke uitvoering van een financieringsinstrument vóór de afsluiting wordt gecontroleerd door auditautoriteiten. De afgelopen twee jaar constateerden we dat in het kader van sommige gecontroleerde instrumenten niet-subsidiabele begunstigen werden geselecteerd (zie ook paragraaf 6.44).

6.62. De Commissie heeft geen officiële horizontale richtsnoeren uitgebracht over de controle van uitbetalingen uit financieringsinstrumenten aan eindbegunstigen bij afsluiting. Er wordt daarentegen tussen de Commissie en de betrokken lidstaat een bilaterale afspraak gemaakt over de controleaanpak.

6.63. Wanneer de financieringsinstrumenten door de Europese Investeringsbank (EIB) worden beheerd, kunnen auditautoriteiten de bijdragen aan het fonds niet controleren vanwege door de EIB opgelegde beperkingen ten aanzien van de toegangsrechten.

Zeer lage foutenpercentages gemeld door de auditautoriteiten voor OP's waarvoor wij fouten hebben vastgesteld

6.64. Voor 110 van de 440 EFRO-/CF- en ESF-OP's heeft de Commissie foutenpercentages van 0,5 % of lager gevalideerd. Bij 16 van die OP's verrichtten wij ten minste één toetsing gedurende de laatste twee begrotingsjaren. Voor negen OP's rapporteerden we kwantificeerbare fouten in de getoetste projecten (zie de paragrafen 6.55 en 6.56).

Onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie

6.65. Wij beoordeelden de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) voor 2015 en de begeleidende verklaringen van de directoraten-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie⁽⁴⁹⁾. Meer bepaald:

- hebben wij de consistentie en nauwkeurigheid van de berekening door de Commissie van de risicobedragen getoetst;
- hebben wij de voor 2015 gemaakte punten van voorbehoud beoordeeld.

6.63. *Verdere besprekingen tussen de Commissie en de EIB Groep moeten beheers- en auditautoriteiten bij afsluiting garanties geven over dit specifieke punt.*

6.64. *De Commissie merkt op dat het feit dat er individuele fouten worden opgemerkt in een programma, geen afbreuk doet aan de auditresultaten op basis van statistische steekproeven die op toereikende wijze en willekeurig zijn geselecteerd of steekproeven die een aanzienlijk gedeelte van de gedeclareerde uitgaven bestrijken. De Commissie is van mening dat de individuele fouten die door de Rekenkamer zijn gemeld de betrouwbaarheid van de gerapporteerde en gevalideerde foutenpercentages in 2015 niet in twijfel trekken.*

⁽⁴⁹⁾ Elk jaar tegen eind april stelt ieder directoraat-generaal een jaarlijks activiteitenverslag over het voorgaande jaar op dat wordt toegezonden aan het Europees Parlement en aan de Raad en dat wordt gepubliceerd. Tegelijk met dit verslag moet de directeur-generaal een verklaring verstrekken waarin hij of zij aangeeft of de begrotingsuitvoering onder zijn of haar verantwoordelijkheid op wettige en regelmatige wijze heeft plaatsgevonden. Dit is het geval indien het niveau van de onregelmatigheden onder de materialiteitsdrempel van 2 % van de Commissie zelf blijft. Indien dat niet het geval is, kan de directeur-generaal punten van volledig of gedeeltelijk voorbehoud formuleren voor bepaalde gebieden (of programma's).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De berekening van de risicobedragen voor EFRO-/CF- en ESF-OP's door de Commissie

6.66. Over het algemeen is de berekening door de Commissie van de risicobedragen in de jaarlijkse activiteitenverslagen van 2015 nauwkeurig en in overeenstemming met de beschikbare informatie die door de auditautoriteiten werd gemeld en/of verstrekt. Wij herinneren er evenwel aan dat de door de Commissie gerapporteerde jaarlijkse foutenpercentages in de jaarlijkse activiteitenverslagen niet direct vergelijkbaar zijn met de door ons geschatte foutenpercentages⁽⁵⁰⁾.

- Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling schatte dat er een risico werd gelopen voor 3,0 % tot 5,6 % van de in het jaar goedgekeurde tussentijdse en saldobetalingen voor de OP's van het EFRO/CF voor de programmeringsperiode 2007-2013. 63 % van de betalingen door de Commissie betrof OP's met een gevalideerd foutenpercentage van meer dan 2 %.
- Directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie schatte dat een risico werd gelopen voor 3,0 % à 3,6 % van de gedurende het jaar goedgekeurde tussentijdse en saldobetalingen voor ESF-OP's van de programmeringsperiode 2007-2013. 56 % van de betalingen door de Commissie betrof OP's met een gevalideerd foutenpercentage van meer dan 2 %.

De punten van voorbehoud van de Commissie voor EFRO-/CF- en ESF-OP's

6.67. In het cohesiebeleid maakt de Commissie punten van voorbehoud bij OP's (of groepen van OP's) wanneer:

- significante tekortkomingen in de beheers- en controle-systemen van het OP zijn vastgesteld, of
- het gevalideerde foutenpercentage van het OP meer dan 5 % bedraagt.

Voor OP's met een gevalideerd foutenpercentage van 2 % tot 5 % gaat de Commissie eveneens na of het „cumulatieve restfoutenpercentage” van het OP meer dan 2 % bedraagt.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.66. De Commissie is het ermee eens dat het foutenpercentage van de Rekenkamer en dit van de Commissie niet zonder meer vergelijkbaar zijn. De doelstelling van dit proces is evenwel in essentie dezelfde: de beoordeling van het risico voor de EU-begroting in een welbepaald jaar.

De Commissie houdt rekening met alle verschillen die de Rekenkamer in zijn Speciaal verslag nr. 16/2013 vermeldt (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 11 van dat verslag). Afgezien van die verschillen is de Commissie van mening dat voor het jaarverslag van 2015 het resultaat van de beoordeling van de Commissie in overeenstemming is met de door de Rekenkamer berekende foutenpercentages, zoals vóór dit jaarverslag het geval was gedurende de laatste vijf jaar op rij voor directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie en de laatste vier jaar op rij voor directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (zie blz. 65 en 100 van de respectieve JAV's).

Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling deed in 2015 63 % van de betalingen aan programma's die volgens het DG aan het eind van het jaar materiële foutenniveaus van meer dan 2 % vertoonden, maar voor de overgrote meerderheid van die programma's zijn voldoende correcties aangebracht om het cumulatieve restrisico onder het materialiteitsniveau te brengen.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 6.67.

Directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie deed in 2015 56 % van de betalingen aan programma's die volgens het directoraat-generaal aan het eind van het jaar materiële foutenniveaus vertoonden van meer dan 2 %, maar voor de overgrote meerderheid van die programma's zijn voldoende correcties aangebracht om het cumulatieve restrisico onder het materialiteitsniveau te brengen.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 6.67.

6.67. De Commissie merkt op dat, op basis van wat wordt gemeld in de JAV's over 2015:

- 93 % van de EFRO/CF-programma's aan het eind van 2015 een cumulatief restrisico van minder dan 2 % had (blz. 58). Met betrekking tot de 21 programma's met een cumulatief restrisico van meer dan 2 %, werd voor 20 programma's voorbehoud gemaakt en voor het andere programma werd de uitzondering kenbaar gemaakt in de JAV (blz. 180);
- 90,7 % van de ESF-programma's, goed voor 93,3 % van de betalingen in 2015, een cumulatief restrisico had van minder dan 2 % zien (blz. 61). Voor de rest van de programma's werd voorbehoud gemaakt, tenzij de noodzakelijke corrigerende maatregelen reeds waren uitgevoerd.

⁽⁵⁰⁾ Zie Speciaal verslag nr. 16/2013, paragraaf 11.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.68. Het aantal OP's waarbij een voorbehoud werd gemaakt, nam in 2015 af van 77 tot 67 voor EFRO-/CF-OP's en van 36 tot 23 voor ESF-OP's. Tegelijkertijd nam de geraamde financiële impact van deze punten van voorbehoud af van 234 miljoen euro in 2014 tot 231 miljoen euro in 2015 voor het EFRO/CF⁽⁵¹⁾ en van 169,4 miljoen euro in 2014 tot 50,3 miljoen euro in 2015 voor het ESF.

6.69. We stelden vast dat de punten van voorbehoud die de Commissie in haar jaarlijkse activiteitenverslagen van 2015 maakte, in overeenstemming waren met de instructies van de Commissie en de informatie die aan de twee directoraten-generaal werd verstrekt.

6.70. De Commissie schat het „cumulatieve restfoutenpercentage” op 1 % van de betalingen voor alle EFRO-/CF-OP's en op 0,9 % voor alle ESF-OP's. Deze cijfers zijn gebaseerd op de door de auditautoriteiten gerapporteerde en door de Commissie gevalideerde foutenpercentages en houden ook rekening met de financiële correcties die door de certificerende instanties aan de Commissie werden gemeld⁽⁵²⁾.

Vooruitkijken: de programmeringsperiode 2014-2020

6.71. In ons Jaarverslag 2014⁽⁵³⁾ merkten we op dat er vertragingen optraden bij de start van de programmeringsperiode 2014-2020. We constateerden dat eind 2015 minder dan 20 % van de voor ESI-fondsen verantwoordelijke nationale autoriteiten was aangewezen. Terwijl de autoriteiten van de lidstaten bijvoorbeeld oproepen mogen publiceren en projecten mogen selecteren, kunnen ze tot deze aanwijzing geen uitgavenstaten indienen bij de Commissie. Het risico bestaat dus dat de vertragingen bij de begrotingsuitvoering in de programmeringsperiode 2014-2020 groter zijn dan in de periode 2007-2013.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.68. Deze opmerking van de Rekenkamer toont de rijpheid aan van de methode die in de respectieve JAV's voor het maken van voorbehoud wordt gebruikt en de strikte toepassing van die methode door de DG's Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie.

Beide DG's volgen een strikte aanpak met betrekking tot onderbreking en opschorting van betalingen. Zij passen ook een preventieve aanpak toe wat betalingen betreft: aan operationele programma's waarvoor een auditmissie is gepland, worden geen betalingen verricht totdat de auditmissie is voltooid. Daarna worden de betalingen hervat, tenzij aanzienlijke gebreken zijn vastgesteld.

6.71. De Commissie merkt op dat aanwijzing een verantwoordelijkheid van de lidstaten is. De Commissie heeft de lidstaten meerdere malen (tijdens bijeenkomsten en in schriftelijke communicatie) aangemoedigd om dit proces te versnellen — waarbij de aanwijzingscriteria die in de verordening worden uiteengezet moeten worden geëerbiedigd — en heeft waar nodig gezorgd voor verduidelijking en ondersteuning.

De Commissie merkt verder op dat de uitvoering in de praktijk al van start kan gaan lang voordat het aanwijzingsproces op het niveau van de lidstaten is afgerond en aan de Commissie is gemeld. Gemiddeld is ongeveer 10 % van de toewijzingen al toegezegd aan geselecteerde concrete acties, met variaties tussen de lidstaten.

⁽⁵¹⁾ Deze cijfers omvatten geheel of gedeeltelijk gekwantificeerde punten van voorbehoud bij OP's waarvoor tijdens het jaar tussentijdse en/of saldobetalingen werden goedgekeurd (83 in 2014 en 71 in 2015), maar ook bij OP's waarvoor dergelijke betalingen niet plaatsvonden (18 in 2014 en 19 in 2015).

⁽⁵²⁾ Artikel 20 van Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie (PB L 371 van 27.12.2006, blz. 1).

⁽⁵³⁾ Zie het Jaarverslag 2014, paragraaf 3.11.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN**De conclusie voor 2015**

6.72. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de uitgaven voor „Economische, sociale en territoriale cohesie” een foutenpercentage van materieel belang vertonen.

6.73. Op het terrein van deze MFK-rubriek wijst de toetsing van verrichtingen uit dat het geschatte foutenpercentage in de populatie 5,2 % is (zie **bijlage 6.1**).

6.72-6.73. De Commissie merkt op dat het geschatte foutenniveau dat door de Rekenkamer wordt gemeld stabiel blijft en ook in overstemming is met de foutenpercentages die worden gemeld in de respectieve JAV's, behoudens de verschillen die in paragraaf 6.66 worden uiteengezet.

De Commissie zal haar audits en acties op de meest risicovolle programma's/lidstaten blijven richten en tot aan de afsluiting zo nodig corrigerende maatregelen opleggen door middel van een stringent beleid van onderbrekingen en opschortingen van betalingen, en bij de afsluiting strikte procedures toepassen om enig resterend materieel risico op onregelmatige uitgaven uit te sluiten.

De Commissie merkt voorts op dat, gelet op het meerjarige karakter van de beheers- en controlesystemen in het kader van het cohesiebeleid, fouten die in 2015 zijn gemaakt ook in de daaropvolgende jaren en voor afsluiting kunnen worden gecorrigeerd, zoals blijkt uit punt 2.4.3 van de respectieve JAV's over 2015 van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie.

Voor de periode 2014-2020 omvatten de strengere eisen inzake wettigheid en regelmatigheid de invoering van jaarrekeningen, versterkte beheersverificaties en een grotere verantwoordingsplicht evenals auditadviezen die zijn gebaseerd op de restfoutenniveaus van elk jaar, evenals een inhouding van 10 % op alle tussentijdse betalingen van de Commissie totdat alle controles op lidstaatniveau zijn uitgevoerd en de jaarrekeningen zijn ingediend. Restfoutenniveaus zullen worden berekend voor elk boekjaar van de rekeningen. Het corrigerend vermogen van de Commissie is verder versterkt door de mogelijkheid om in bepaalde omstandigheden voor ernstige tekortkomingen netto financiële correcties toe te passen, wat de mogelijkheid van lidstaten om middelen te hergebruiken, beperkt. Dit vormt een belangrijke prikkel voor de lidstaten om ernstige tekortkomingen te ontdekken, te melden en te corrigeren voordat de gecertificeerde jaarrekeningen aan de Commissie worden voorgelegd. Al die elementen moeten bijdragen aan een blijvende verlaging van het foutenpercentage.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 6.11.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.74. Uit onze controles sinds 2009 blijkt dat het foutenniveau voor de programmeringsperiode 2007-2013 aanzienlijk lager is dan dat voor de programmeringsperiode 2000-2006. Het blijft echter voortdurend boven de materialiteitsdrempel liggen. We merken ook op dat de uitgaven op dit gebied worden vergoed op basis van declaraties van de werkelijke kosten die de begunstigden hebben gemaakt. In de voorgaande jaren zijn er verscheidene pogingen tot vereenvoudiging gedaan, maar die hadden slechts een beperkte invloed op de regelmatigheid van de verrichtingen. Tegelijkertijd heeft een stijging van de controle-niveaus geleid tot significante administratieve lasten voor de nationale overheidsdiensten en begunstigden. In 2015 heeft de Commissie een Groep op hoog niveau inzake vereenvoudiging ingesteld met het oog op de voorbereiding van de programmeringsperiode na 2020 (zie paragraaf 6.8).

Aanbevelingen

6.75. **Bijlage 6.2** toont de resultaten van onze beoordeling van de vooruitgang bij het opvolgen van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen. In de jaarverslagen over 2012 en 2013 deden wij 16 aanbevelingen. Van deze aanbevelingen heeft de Commissie er negen volledig uitgevoerd, terwijl er vier in de meeste opzichten en twee in enkele opzichten zijn uitgevoerd en er één geheel niet is uitgevoerd.

6.76. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2015 bevelen we aan dat de Commissie:

- **Aanbeveling 1:** de opzet en het uitvoeringsmechanisme voor de ESI-fondsen grondig herzielt bij het opstellen van haar wetgevingsvoorstel voor de volgende programmeringsperiode, waarbij zij ook rekening houdt met de suggesties van de Groep op hoog niveau inzake vereenvoudiging (streefdatum voor de uitvoering: eindresultaten vóór de indiening door de Commissie van haar voorstel voor de periode na 2020);

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.74. Het foutenniveau voor de programmeringsperiode 2007-2013 blijft stabiel en ligt aanzienlijk onder de percentages voor de periode 2000-2006. Deze ontwikkeling is te danken aan het verbeterde regelgevingskader, onder meer door vereenvoudiging, sterkere beheers- en controlesystemen en het strikte beleid van de Commissie tot onderbreking/opschorting van betalingen zodra tekortkomingen worden geconstateerd, zoals gerapporteerd in de JAV's over 2015.

Daarnaast toont een onderzoek naar de administratieve kosten van de uitvoering en beheersing van de fondsen, waartoe de Commissie in 2010 opdracht gaf, aan dat deze geen bovenmatig groot deel vormden van de totale subsidiabele EFRO/CF-uitgaven, aangezien deze kosten werden geschat op 3,2% voor de gehele periode (ongeveer 12,5 miljard euro). In een vervolgonderzoek in 2012 dat werd gebruikt als basis voor de effectbeoordeling voor de periode 2014-2020, werd geschat dat de voorstellen van de Commissie zouden leiden tot een afname van bijna 20% in de administratieve lasten voor begunstigden.

De Commissie heeft ook actief samengewerkt met de lidstaten aan de bevordering van vereenvoudigde kostenopties, waarbij de nadruk ligt op resultaten op basis van berekende kosten in plaats van de vergoeding van de gedane uitgaven, om hun toepassing progressief uit te breiden, en zij is van mening dat deze inspanningen reeds tot positieve resultaten hebben geleid (zie ook antwoorden van de Commissie op paragraaf 6.15).

Om een beter inzicht te krijgen in de barrières die het gebruik van vereenvoudigingsmaatregelen in de weg staan, voert de Commissie een onderzoek uit waarmee de aanname van vereenvoudigde kostenopties op lidstaatniveau en de mogelijkheid om hier meer gebruik van te maken, kan worden beoordeeld.

De Commissie heeft een Groep op hoog niveau op het gebied van vereenvoudiging opgericht om aanbevelingen te doen om de mogelijkheden voor het verminderen van de administratieve last in het kader van het regelgevingskader 2014-2020 te maximaliseren.

6.75. De Commissie merkt op dat zij de aanbeveling waarvan in deze paragraaf wordt gemeld dat zij niet is uitgevoerd, niet heeft aanvaard.

Zie voor nadere toelichtingen het antwoord van de Commissie op **bijlage 6.2**.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

De Commissie kan in dit stadium geen specifieke toezeggingen doen met betrekking tot wetgevingsvoorstellen voor de periode na 2020, maar zal wel alle haalbare opties overwegen en hierbij rekening houden met de suggesties van de Groep op hoog niveau en met de resultaten van onderzoeken en de tijdens de uitvoering van het programma voor 2014-2020 opgedane ervaring en andere relevante informatie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 2:** gebruikmaakt van de tijdens de programmeringsperiode 2007-2013 opgedane ervaring en verslag uitbrengt over een gerichte analyse van de nationale subsidiabiliteitsregels voor de programmeringsperiode 2014-2020. Op basis van het bovengenoemde dient zij richtsnoeren te verstrekken aan de lidstaten over de wijze waarop de regels kunnen worden vereenvoudigd en onnodig complexe en/of belastende voorschriften die geen toegevoegde waarde bieden ten aanzien van de met het beleid beoogde resultaten („overregulering”) kunnen worden vermeden, in het bijzonder wanneer die leiden tot aanzienlijke en/of steeds terugkerende fouten (streefdatum voor de uitvoering: eind 2018);
- **Aanbeveling 3:** een wetgevingsvoorstel indient bij de Raad en het Parlement om Verordening (EG) nr. 1083/2006 aan de hand van een wetshandeling van gelijke juridische waarde te wijzigen ten aanzien van de verlenging van de subsidiabiliteitsperiode voor financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer. De verordening moet worden gewijzigd om de lidstaten rechtszekerheid te bieden (streefdatum voor de uitvoering: onmiddellijk);
- **Aanbeveling 4:** voor de programmeringsperiode 2014-2020 het begrip „terugvorderbare btw” verduidelijkt voor de lidstaten, en met name met betrekking tot publieke begunstigden, om uiteenlopende interpretaties van de term „niet-terugvorderbare” btw en een suboptimaal gebruik van EU-middelen te voorkomen (streefdatum voor de uitvoering: medio 2017);
- **Aanbeveling 5:** ervoor zorgt dat alle uitgaven met betrekking tot de EFRO- en ESF-financieringsinstrumenten voor de programmeringsperiode 2007-2013 vroeg genoeg in de verklaringen van afsluiting worden opgenomen om de auditautoriteiten in staat te stellen hun controles uit te voeren. Bovendien moet de Commissie alle lidstaten die financieringsinstrumenten ten uitvoer hebben gelegd, aansporen om specifieke controles te verrichten inzake de uitvoering van deze instrumenten met het oog op de afsluiting (streefdatum voor de uitvoering: onmiddellijk).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Zij zal bij het toezicht op en de inspectie van nationale beheers- en controlesystemen speciale aandacht besteden aan nationale regels inzake subsidiabiliteit, met name in lidstaten met aanhoudend hoge foutenpercentages.

Op basis hiervan zal de Commissie de lidstaten in kwestie helpen onnodig complexe en omslachtige regels te vereenvoudigen en te voorkomen, de uitwisseling van goede werkwijzen te faciliteren en verslag uit te brengen over de ervaring die zijn opgedaan in 2018. De Commissie blijft tijdens de programmeringsperiode 2014-2020 sterk investeren in het gebruik van vereenvoudigde kostenopties.

De Commissie herinnert eraan dat het, onder gedeeld beheer, primair de verantwoordelijkheid van de lidstaten is om hun nationale regels inzake subsidiabiliteit te herzien en te vereenvoudigen.

De Commissie verwerpt deze aanbeveling.

Zoals de Commissie heeft aangegeven in haar antwoord op dezelfde aanbeveling in het jaarverslag van de Rekenkamer van 2014, is zij van mening dat de wijzigingen die in de afsluitingsrichtsnoeren worden gepresenteerd, binnen het mandaat dat de Europese Raad in december 2014 heeft verstrekt, onder het toepassingsgebied van artikel 78, lid 6, van Verordening (EG) nr. 1083/2006, zoals gewijzigd, vallen en dat er daarom geen wijziging van de wetgevingshandeling voor nodig was (zie ook het gezamenlijk antwoord van de Commissie op paragraaf 6.59 tot 6.62 hierboven en op aanbeveling 5 van het jaarverslag van de Rekenkamer van 2014).

De Commissie merkt op dat de Raad en het Europees Parlement kennis hebben genomen van de aanbeveling van de Rekenkamer in de context van de kwijting van 2014, maar zich hier niet achter hebben geschaard.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Zij zal de lidstaten richtsnoeren verstrekken om het begrip terugvorderbare btw te verduidelijken in de context van de programmeringsperiode 2014-2020, in de context van de beleidskeuze van de medewetgevers voor subsidiabiliteit van belasting op de toegevoegde waarde (btw), overeenkomstig artikel 69, lid 3, onder c), VGB.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie heeft in haar afsluitingsrichtsnoeren voor 2007-2013 reeds verduidelijkt dat de aanvraag voor uitbetaling van de eindbalans en de definitieve uitgavenstaat ruim van tevoren moeten worden ingediend bij de auditautoriteiten, op een datum die voor elk programma door de partijen moet worden overeengekomen, zodat de auditautoriteiten voldoende tijd hebben om hun werkzaamheden voor de verklaring van afsluiting uit te voeren.

Met het oog op de verklaring van afsluiting, heeft de Commissie auditautoriteiten reeds aangemoedigd garanties te krijgen en verstreken inzake de wettigheid en regelmaat van zowel de program-mabijdrage die is betaald aan financiële instrumenten als de toepassing van deze bijdrage door middel van de onderliggende transacties die worden uitgevoerd door de eindontvangers. Op basis van de afsluitingspakketten die op 31 maart 2017 zijn ingediend, zal de Commissie beoordelen of er voldoende auditwerkzaamheden zijn uitgevoerd op de financiële instrumenten, aangezien de subsidiabiliteit van de onderliggende uitgaven voor dergelijke instrumenten bij afsluiting wordt bepaald.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

BEOORDELING VAN DE PRESTATIES VAN PROJECTEN

6.77. Uitvoering van de EU-begroting volgens het beginsel van goed financieel beheer houdt in dat er bij de besteding niet enkel aandacht wordt geschonken aan de naleving van de regels, maar ook aan de verwezenlijking van de beoogde doelstellingen⁽⁵⁴⁾. Van de 216 projecten die we onderzochten, waren er op het moment van de controle 149 afgerond. In elk van de vijftien lidstaten in de steekproef waren er minimaal drie afgeronde projecten die konden worden beoordeeld (zie paragraaf 6.9).

6.78. Naast de controle van de regelmatigheid van deze 149 verrichtingen beoordeelden wij voor het tweede jaar op rij⁽⁵⁵⁾ op basis van door de begunstigden verstrekte informatie of en in welke mate:

- er een systeem voor prestatiemeting bestond om te beoordelen of de doelstellingen die voor het project waren vastgelegd in de bijbehorende goedkeuringsdocumenten (projectaanvraag, subsidieovereenkomst, contract en/of besluit tot cofinanciering) in overeenstemming waren met de doelstellingen van de OP's en of er passende resultaatindicatoren waren vastgesteld om de projectprestaties te meten;
- de projecten die doelstellingen hadden verwezenlijkt en de streefdoelen voor iedere indicator hadden bereikt. Onze analyse was dit jaar breder dan die van vorig jaar, omdat we niet alleen keken naar de projectoutput⁽⁵⁶⁾, maar ook naar de resultaten teneinde de projectprestaties te meten wat betreft de bijdrage aan de resultaatdoelstellingen van het OP.

6.79. In **figuur 6.10** worden de resultaten van de beoordeling van de prestaties van de afgeronde projecten samengevat.

Figuur 6.10 — De resultaten van de beoordeling van de prestaties van de afgeronde projecten

Prestatiebeoordeling	Aantal projecten waarbij:			TOTALEN
	Zowel output- als resultaatindicatoren werden vastgesteld en beoordeeld	De outputs werden omschreven en beoordeeld, maar geen resultaatindicatoren waren vastgesteld	Noch outputs, noch resultaatindicatoren werden vastgesteld en deze niet konden worden beoordeeld	
Aantal projecten	90	57	2	149
— Volledig verwezenlijkt	52 (58 %)	50 (88 %)	—	102 (68 %)
— Gedeeltelijk verwezenlijkt	34 (38 %)	7 (12 %)	—	41 (28 %)
— Niet verwezenlijkt	4 (4 %)	—	—	4 (3 %)
— Kan niet worden beoordeeld	—	—	2 (100 %)	2 (1 %)

⁽⁵⁴⁾ Zie het Jaarverslag 2013, paragraaf 10.10.

⁽⁵⁵⁾ Zie het Jaarverslag 2014, paragrafen 6.80-6.86.

⁽⁵⁶⁾ Zie hoofdstuk 3, **figuur 3.1** voor een toelichting op de begrippen output en resultaten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Bij alle door ons onderzochte projecten op twee na bestond er een prestatiemetingssysteem waarbij het project werd gekoppeld aan de OP-doelstellingen

6.80. Voor 147 van de 149 projecten (99 %) concluderen we dat er een prestatiemetingssysteem was op basis waarvan het mogelijk is te beoordelen of de outputindicatoren in overeenstemming zijn met de indicatoren van het operationeel programma (zoals bepaald voor iedere prioritaire as).

6.81. In de overige twee gevallen (1 %) konden we de output van de projecten niet beoordelen omdat er bij de goedkeuring van het project geen specifieke streefdoelen waren bepaald in de outputdoelstellingen, of omdat de beheersautoriteit/bemiddelende instantie ons geen toereikende documentatie kon verstrekken waaruit bleek dat dergelijke streefdoelen waren vastgesteld en meegedeeld aan de begunstigde⁽⁵⁷⁾. Derhalve kunnen we niet beoordelen of en in welke mate deze projecten hebben bijgedragen tot de verwezenlijking van de OP-doelstellingen.

Bijna alle 90 projecten met vastgestelde output- en resultaatdoelstellingen hadden deze volledig of gedeeltelijk bereikt

6.82. In de programmeringsperiode 2007-2013 waren begunstigten wettelijk verplicht om outputs vast te stellen en daarover te rapporteren, maar dit gold niet voor resultaten. De prestaties moesten worden gemonitord op het niveau van de prioritaire assen van het OP, en niet op projectniveau.

6.83. De autoriteiten van de lidstaten hadden echter wel de mogelijkheid om resultaatindicatoren vast te stellen. Hierdoor kunnen projectresultaten worden gekoppeld aan de prioritaire as en kan de bijdrage van de projecten tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het operationeel programma worden bepaald. Er waren resultaatindicatoren vastgesteld voor 90 van de 149 afgeronde EFRO-/CF- en ESF-projecten (60 %).

6.82-6.83. *In het juridisch kader van de structuurfondsen voor de periode 2007-2013 werden nationale autoriteiten niet verplicht resultaatindicatoren te bepalen op projectniveau, maar de Commissie heeft dit wel aangemoedigd wanneer dat relevant was. Sommige resultaatindicatoren konden inderdaad niet op betekenisvolle wijze worden gemeten voor individuele projecten.*

⁽⁵⁷⁾ Deze twee projecten bevonden zich Spanje en Duitsland.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.84. Met 52 van de 90 afgeronde projecten die op het niveau van zowel output- als resultaatdoelstelling konden worden beoordeeld (58 %) werden zowel de output- als de resultaatdoelstellingen die waren vastgesteld door de beheersautoriteiten, volledig behaald (zie **figuur 6.11**). Bij nog eens 34 (38 %) van deze 90 projecten waren de output- en resultaatdoelstellingen gedeeltelijk bereikt.

Figuur 6.11 — Voorbeeld van een project waarvan de doelstellingen volledig werden verwezenlijkt

Met het project werden de output- en resultaatdoelstellingen verwezenlijkt: een ESF-project in Roemenië betrof het organiseren en geven van cursussen op het gebied van de bouw om de deelnemers nieuwe vaardigheden te leren die hun kansen op de arbeidsmarkt zouden verbeteren. In de subsidieovereenkomst van het project waren vijf output- en acht resultaatindicatoren vastgesteld die in overeenstemming waren met de OP-indicatoren op het niveau van de prioritaire as. Met het project werden alle indicatoren binnen de in de subsidieovereenkomst bepaalde termijn bereikt. Het project overtrof zelfs de streefdoelen wat betreft de deelname van langdurig werkloze vrouwen en jongeren.

6.85. Met de resterende vier projecten (4 %) werd geen enkele doelstelling behaald. Een van deze vier projecten werd na onze controle ingetrokken door de nationale autoriteiten (zie **figuur 6.12**).

Figuur 6.12 — Voorbeeld van een project waarvan de doelstellingen niet werden verwezenlijkt

Bij een EFRO-project in Polen dat de ontwikkeling van een nieuwe methode voor de verbranding van bruinkool betrof, berustte de technische capaciteit van de begunstigde om het project te kunnen uitvoeren op de betrokkenheid van externe contractanten. Een aantal van deze contractanten nam uiteindelijk niet aan het project deel. Dit droeg ertoe bij dat de beoogde doelstellingen van het project niet werden bereikt. Na onze controle besloot de bemiddelende instantie het project te annuleren.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.84. De Commissie wijst erop dat 86 projecten van de onderzochte 90 waarvoor de output- en resultaatindicatoren zijn vastgesteld hun doel (geheel of gedeeltelijk) hebben bereikt of het beter hebben gedaan dan de overeenkomstige streefwaarden.

De Commissie merkt op dat het in eerste instantie de toezichtcomités zijn die moeten garanderen dat projecten met toegevoegde waarde voor de EU worden geselecteerd en goedgekeurd.

De prestatie-evaluatie van programma's zal voor de periode 2014-2020 worden versterkt: zoals bepaald in het regelgevingskader voor de periode 2014-2020 (artikel 22, leden 6 en 7) van Verordening (EU) nr. 1303/2013, kan de Commissie sancties opleggen aan lidstaten in gevallen waarin zij ernstig tekortschieten op een prioritaire pijler van een programma, wanneer dat blijkt uit de evaluatie van de prestaties (artikel 22, lid 6, van Verordening (EU) nr. 1303/2013) en bij afsluiting (artikel 22, lid 7).

6.85. De Commissie neemt alle mogelijke maatregelen die zij tot haar beschikking heeft om deugdelijk en efficiënt financieel beheer bij het gebruik van EU-fondsen te garanderen. De prestaties van de door de operationele programma's gefinancierde projecten zullen bovendien pas in de fase van de afsluiting van het programma worden geëvalueerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voor 38 % van de projecten werden er geen resultaatindicatoren bepaald

6.86. Voor 57 van de 149 (38 %) afgeronde projecten hadden de autoriteiten van de lidstaten een prestatiemetingssysteem ingesteld om de projectoutput te kunnen monitoren, maar stelden ze geen enkele resultaatindicator en geen enkel streefdoel vast in de goedkeuringsdocumenten van het project. Voor deze projecten konden we niet meten of en in welke mate zij bijdroegen tot de verwezenlijking van de resultaatdoelstellingen van het OP.

6.87. Uit onze beoordeling blijkt dat dergelijke gevallen in 13 van de 15 lidstaten in de steekproef werden aangetroffen. Het probleem is echter bijzonder wijdverbreid in de Tsjechische Republiek, Spanje, Frankrijk, Italië, Letland en Oostenrijk voor het EFRO/CF en in de Tsjechische Republiek, Duitsland, Spanje en Polen voor het ESF. In deze landen werden er voor meer dan de helft van de onderzochte afgeronde projecten geen resultaatindicatoren vastgesteld.

6.88. Met 50 van deze 57 afgeronde EFR-/CF- en ESF-projecten (88 %) werden de door de beheersautoriteiten vastgestelde outputdoelstellingen echter volledig verwezenlijkt. Bij de overige zeven projecten (12 %) werden de outputdoelstellingen gedeeltelijk behaald.

6.89. We merken op dat de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor de programmeringsperiode 2014-2020 geen wettelijke verplichting bevat voor lidstaten om resultaatindicatoren vast te stellen op projectniveau. Toch achten wij het een goede praktijk als beheersautoriteiten en bemiddelende instanties indien mogelijk relevante resultaatindicatoren vaststellen op projectniveau waarmee de bijdrage van het project aan de verwezenlijking van de doelstellingen voor de prioritaire as van het OP kan worden gemeten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.86. *De Commissie en de lidstaten beoordelen in welke mate de doelstellingen van OP's primair zijn verwezenlijkt door middel van ex-postevaluaties, die zijn gebaseerd op het volgen en rapporteren van een reeks output- en resultaatindicatoren.*

6.89. *De Commissie merkt op dat er voor de periode 2014-2020 sprake is van een enorme verbetering dankzij een uitgebreid systeem van verplichte indicatoren voor output en resultaten op programmaniveau. De verwezenlijking van de doelstellingen wordt gemeten met een resultaatindicator (met een uitgangswaarde — het uitgangspunt — en een streefwaarde). Programma's zullen vorderingen met betrekking tot resultaatindicatoren systematisch meten en rapporteren. Projecten binnen een programma worden geselecteerd op hun vermogen om output te leveren voor en bij te dragen aan de resultaten die moeten worden bereikt op programmaniveau. Deze vorderingen worden gemeten aan de hand van outputindicatoren. Deze zijn ook verplicht.*

BIJLAGE 6.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR „ECONOMISCHE, SOCIALE EN TERRITORIALE
COHESIE”

	2015	2014
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Totaalaantal verrichtingen	223	331
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage	5,2 %	5,7 %
Bovenste foutengrens (UEL)	7,6 %	
Onderste foutengrens (LEL)	2,8 %	

BIJLAGE 6.2

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR „ECONOMISCHE, SOCIALE EN TERRITORIALE COHESIE”

E = DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie; R = DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling; X = Gemeenschappelijk oordeel voor beide DG's

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang					Antwoord van de Commissie	
		Volledig uitgevoerd	In de meeste opzichten	In uitvoering	In enkele opzichten	Niet uitgevoerd		N.v.t. in het huidige kader
2013	<p>Hoofdstuk 5, aanbeveling 1:</p> <p>eisen dat de lidstaten in hun beheersverklaringen (overeenkomstig artikel 59, lid 5, onder a), van het Financieel Reglement) een uitdrukkelijke bevestiging opnemen van de doeltreffendheid van de door de beheersautoriteiten en de certificerende instanties verrichte eerste lijnscontroles.</p>	R						
	<p>Hoofdstuk 5, aanbeveling 2:</p> <p>een beoordeling uitvoeren van de tijdens de programmeringsperiode 2007-2013 verrichte „eerste lijnscontroles” in overeenstemming met artikel 32, lid 5, van het Financieel Reglement. Rekening houdend met de aan het licht gebrachte gebreken dient de Commissie de kosten en baten van eventuele corrigerende maatregelen te onderzoeken en passende maatregelen te nemen (of voor te stellen) (bijvoorbeeld vereenvoudiging van de toepasselijke bepalingen, verbeteringen van de controlesystemen en het opnieuw ontwerpen van het programma of het uitvoeringssysteem).</p>	R ⁽¹⁾						De Commissie is van mening dat haar toezicht op eerste lijnscontroles door middel van gerichte audits van meer risicovolle gebieden waar zwaktes werden geïdentificeerd, heeft bijgedragen aan de verbeteringen voor de periode 2007-2013 en dat de belangrijkste elementen van de hervormde periode 2014-2020 zouden moeten leiden tot een minder foutgevoelige omgeving.
	<p>Hoofdstuk 5: aanbeveling 3:</p> <p>de onderliggende redenen analyseren voor het grote aantal gevallen van niet-naleving van de Europese regels inzake staatssteun.</p>	R						
	<p>Hoofdstuk 5, aanbeveling 4:</p> <p>de oorzaken analyseren van de aanhoudende vertragingen bij de uitbetaling van EU-middelen via financieringsinstrumenten en corrigerende maatregelen nemen.</p>	R ⁽²⁾						
	<p>Hoofdstuk 5, aanbeveling 5:</p> <p>in het jaarlijkse activiteitenverslag (JAV) van directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling bevestigen dat de berekening door de Commissie van het „restfoutenpercentage” is gebaseerd op accurate, volledige en betrouwbare informatie over financiële correcties. Daartoe moet de Commissie de auditautoriteiten, telkens wanneer zij dat nodig acht, onderzoeken de juistheid te certificeren van de door de certificerende instanties voor ieder OP gerapporteerde gegevens inzake de financiële correcties.</p>	R ⁽²⁾						

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	N.v.t. in het huidige kader	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
	Aanbeveling 6 (aanbeveling 6 van hoofdstuk 5 en aanbeveling 6 van hoofdstuk 6): in haar jaarlijkse activiteitenverslag (JAV) consequent de redenen bekenndmaken voor het niet maken van punten van voorbehoud (of het maken van punten van voorbehoud met een geringere financiële impact) in die gevallen waarbij de redenen uitzonderingen op de geldende richtsnoeren van de Commissie of de goedgekeurde controlestrategieën vormen.	X ⁽²⁾						
	Aanbeveling 7 (aanbeveling 1 van hoofdstuk 6): met de lidstaten follow-up geven aan de tekortkomingen die zijn geconstateerd bij de op risico gebaseerde thematische controle van beheersverificaties door DG-EMPL. Hiertoe moeten de controles worden versterkt met betrekking tot de naleving van de regels inzake overheidsopdrachten en andere relevante bronnen van fouten (kosten die geen verband houden met het project of zonder meerwaarde).	E						
	Aanbeveling 8 (aanbeveling 2 van hoofdstuk 6): in haar JAV's bevestigen dat zij passende controles heeft uitgevoerd om te zorgen dat het „resfoutenpercentage” is gebaseerd op juiste, volledige en betrouwbare informatie over financiële correcties. Daartoe moet de Commissie de auditautoriteiten, telkens wanneer zij dat nodig acht, verzoeken de juistheid te certificeren van de door de certificerende instanties voor ieder OP gerapporteerde gegevens inzake financiële correcties.	E ⁽²⁾						
	Aanbeveling 9 (aanbeveling 3 van hoofdstuk 6): ervoor zorgen dat de artikelen 78 en 130 van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor de programmeringsperiode 2014-2020 zo worden toegepast dat cumulatieve voorfinanciering met de eerste betaling van voorfinanciering wordt voorkomen (zie het voorbeeld in tekstvak 6.4).				E ⁽³⁾			
	Aanbeveling 10 (aanbeveling 4 van hoofdstuk 6): ervoor zorgen dat de autoriteiten van de lidstaten die de structuurfondsen beheren, de kwestie aanpakken dat er hogere personeelskosten worden aangerekend voor EU-projecten dan voor projecten die worden gefinancierd met nationale middelen.					E ⁽⁴⁾		
	Aanbeveling 11 (aanbeveling 5 van hoofdstuk 6): ervoor zorgen dat de lidstaten bij de goedkeuring van OP's voor de nieuwe programmeringsperiode alle mogelijke vereenvoudigingen die toegestaan zijn op grond van de verordeningen inzake de Europese structuur- en investeringsfondsen van 2014-2020, hebben overwogen.						E ⁽⁵⁾	

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	N.v.t. in het huidige kader	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
		<i>De aanbevelingen die in het kader van het Jaarverslag 2012 zijn gedaan, zijn geanalyseerd in samenhang met de in 2013 gedane aanbevelingen wanneer ze in wezen overeenkomen.</i>						
	Aanbeveling 1: aanpakken van de tekortkomingen in de door de beheersinstanties en bemiddelende instanties voor het EFRO en het CF verrichte „eerstelijnscontroles” door middel van specifieke richtsnoeren en in voorkomend geval door middel van opleidingsmaatregelen.	X						
	Aanbeveling 2: op basis van haar tijdens de programmeringsperiode 2007-2013 opgedane ervaring beoordelen van de toepassing van nationale subsidiabiliteitsregels teneinde na te gaan op welke terreinen verdere vereenvoudiging en wegnemen van onnodig complexe regels (overregulering) mogelijk zijn.		E ⁽⁶⁾	R ⁽⁷⁾				
2012	Hoofdstuk 5, aanbeveling 3: duidelijke regels vaststellen en degelijke richtsnoeren bieden inzake de wijze van beoordeling van de subsidiabiliteit van projecten en van berekening van de cofinanciering voor inkomstgenererende EFRO- en CF-projecten in de programmeringsperiode 2014-2020.	R						
	Aanbeveling 4 (aanbeveling 3 van hoofdstuk 6): uitvoerig gebruik van vereenvoudigde kostenopties bevorderen teneinde het risico op fouten in kostendeclaraties alsmede de administratieve last voor begunstigden te beperken. De forfaitaire percentages voor vereenvoudigde kostenopties dienen systematisch vooraf door de Commissie te worden goedgekeurd/gevalideerd om te garanderen dat zij aan de vereisten uit de regelgeving voldoen (faire, billijke en verifieerbare berekening).	E ⁽⁸⁾						

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang					Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	N.v.t. in het huidige kader	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten			
2012	Aanbeveling 5: streven naar verbetering in het door auditautoriteiten verrichte werk en de kwaliteit en betrouwbaarheid van de in jaarlijkse controleverslagen en auditadviezen verstrekte informatie.		X ⁽¹⁾				De Commissie merkt op dat de algemene verbetering in de controles die zijn uitgevoerd door de auditautoriteiten, door de Rekenkamer is opgemerkt, met name wat betreft de regels op het gebied van overheidsopdrachten en staatssteun (zie paragraaf 6.59). De Commissie verwijst tevens naar haar antwoorden op de punten 6.45 en 6.52.
		<p>(1) Er is geen systematische beoordeling van de nationale subsidiabiliteitsregels verricht met het oog op de vereenvoudiging ervan, omdat de Commissie dit onderdeel van de aanbeveling niet aanvaardde.</p> <p>(2) De uitvoering zou moeten worden voortgezet tot de afsluiting.</p> <p>(3) Aanbeveling niet aanvaard door de Europese Commissie (zie het Jaarverslag 2014, paragraaf 6.79).</p> <p>(4) Er zijn geen horizontale acties ondernomen omdat de Commissie dit onderdeel van de aanbeveling niet aanvaardde.</p> <p>(5) In dit stadium kan de uitvoering van de aanbeveling niet volledig worden beoordeeld, aangezien er nog weinig vooruitgang is geboekt in de nieuwe programmeringsperiode.</p> <p>(6) De situatie is niet gewijzigd in 2015.</p> <p>(7) Er is geen systematische beoordeling van de nationale subsidiabiliteitsregels verricht met het oog op de vereenvoudiging ervan, omdat de Commissie dit onderdeel van de aanbeveling niet aanvaardde.</p> <p>(8) De uitvoering zou moeten worden voortgezet tijdens de programmeringsperiode 2014-2020.</p> <p>(9) Er zijn aanzienlijke verbeteringen geconstateerd, met name op het gebied van substeekproeven en controles inzake staatssteun en openbare aanbesteding. Er werden echter nog steeds gebreken aangetroffen in een aantal van de onderzochte OP's.</p>					

HOOFDSTUK 7

„Natuurlijke hulpbronnen”

INHOUD

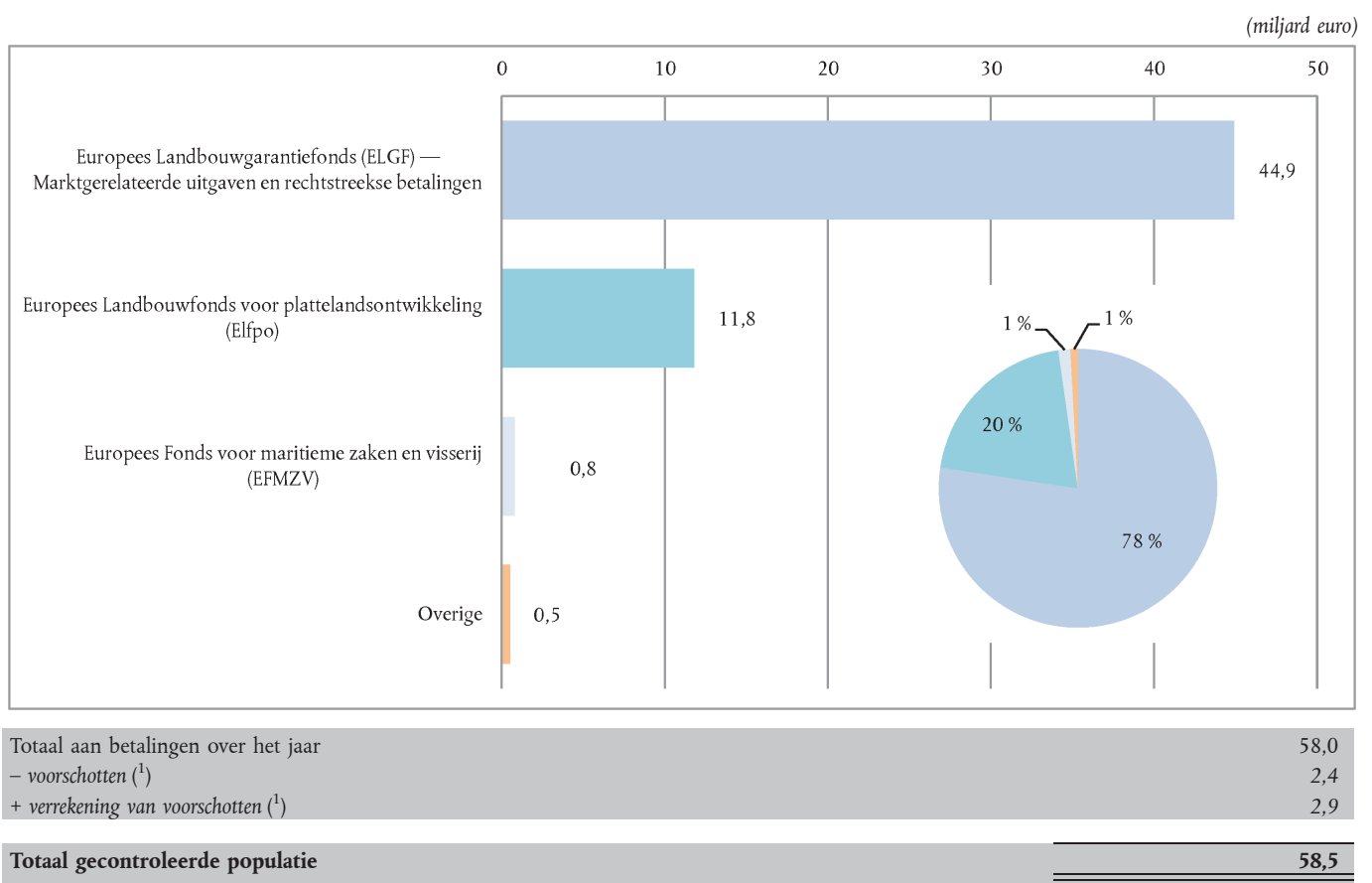
	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	7.1-7.9
Korte beschrijving van „Natuurlijke hulpbronnen”	7.3-7.7
Reikwijdte en aanpak van de controle	7.8-7.9
Deel 1 — Onze beoordeling van de regelmatigheid	7.10-7.67
Regelmatigheid van de verrichtingen	7.10-7.30
Onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen en andere elementen van de internebeheersingsystemen	7.31-7.63
Systemen van DG AGRI met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen voor landbouw	7.31-7.36
Systemen van de lidstaten met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen voor landbouw	7.37-7.47
Systemen van DG MARE en de lidstaten met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen op het gebied van visserij	7.48-7.52
Jaarlijks activiteitenverslag van DG AGRI	7.53-7.61
Jaarlijks activiteitenverslag van DG MARE	7.62-7.63
Conclusies en aanbevelingen	7.64-7.67
De conclusie voor 2015	7.64-7.65
Aanbevelingen	7.66-7.67
Deel 2 — Prestatiereleaterde kwesties op het gebied van plattelandontwikkeling	7.68-7.76
Beoordeling van de prestaties van projecten	7.68-7.75
Conclusie	7.76
Bijlage 7.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor „Natuurlijke hulpbronnen”	
Bijlage 7.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor „Natuurlijke hulpbronnen”	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

7.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen met betrekking tot „Natuurlijke hulpbronnen”. In dit hoofdstuk worden de resultaten van de toetsing van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en die voor andere uitgaven (Plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij) in het kader van de rubriek van het meerjarig financieel kader (MFK) afzonderlijk gepresenteerd. Essentiële informatie over de samenstelling van deze MFK-rubriek is weergegeven in **figuur 7.1**.

Figuur 7.1 — MFK-rubriek 2 „Natuurlijke hulpbronnen” — Essentiële informatie 2015



⁽¹⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 7).

Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2015 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.2. Naast onze bevindingen ten aanzien van de regelmatigheid met betrekking tot de specifieke beoordelingen, bevat dit hoofdstuk, in een apart deel, de resultaten van enkele prestatiegerelateerde kwesties voor een steekproef van plattelandsontwikkelingsprojecten.

Korte beschrijving van „Natuurlijke hulpbronnen”

7.3. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) vormt de basis voor de EU-uitgaven voor landbouw. De Commissie, en met name directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling (DG AGRI), en betaalorganen in de lidstaten delen het beheer van de uitvoering van het GLB (zie paragraaf 7.31). Zij betalen begunstigden door middel van twee fondsen⁽¹⁾: het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), waaruit de rechtstreekse steun en marktmaatregelen van de EU volledig worden gefinancierd⁽²⁾, en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo), waaruit programma's voor plattelandsontwikkeling worden medegefinancierd met de lidstaten.

7.4. De voornaamste uit het ELGF gefinancierde maatregelen zijn:

- De regelingen voor rechtstreekse steun „bedrijfstoelageregeling” (BTR), 29,3 miljard euro in 2015, en „regeling inzake een enkele areaalbetaling” (REAB), 7,8 miljard euro in 2015. Deze oppervlaktegerelateerde regelingen voorzien in ontkoppelde⁽³⁾ inkomenssteun.
- Overige regelingen voor rechtstreekse steun⁽⁴⁾, 5,1 miljard euro in 2015, en interventies op de landbouwmarkten⁽⁵⁾, 2,7 miljard euro in 2015.

⁽¹⁾ Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 549).

⁽²⁾ Met uitzondering van bepaalde maatregelen, zoals verkoopbevorderende maatregelen en de schoolfruitregeling, die worden gefinancierd.

⁽³⁾ Ontkoppelde betalingen worden toegekend voor subsidiabele landbouwgrond, ongeacht of die wordt benut voor productie.

⁽⁴⁾ Die voornamelijk gekoppelde betalingen betreffen die betrekking hebben op specifieke soorten landbouwproductie en twee nieuwe regelingen: de vergoeding van de financiële discipline en de vrijwillige herverdelingstoelag.

⁽⁵⁾ Die voornamelijk specifieke steun omvatten voor de sectoren wijn en groenten/fruit, steun voor schoolmelk en schoolfruit, en specifieke maatregelen voor de ultraperifere gebieden van de EU.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.5. Het Elfpo cofinanciert uitgaven voor plattelandsonwikkeling via programma's voor plattelandsonwikkeling van de lidstaten. De uitgaven betreffen zowel oppervlaktegerelateerde maatregelen⁽⁶⁾ als niet-oppervlaktegerelateerde maatregelen⁽⁷⁾. In 2015 was het Elfpo goed voor 11,8 miljard euro aan uitgaven.

7.6. De voornaamste risico's voor de regelmatigheid zijn dat:

- rechtstreekse steun wordt betaald voor niet-subsidiabele grond, of aan niet-subsidiabele begunstigden;
- steun voor interventies op de landbouwmarkten wordt verleend voor niet-subsidiabele kosten, of aan niet-subsidiabele aanvragers;
- uitgaven voor plattelandsonwikkeling niet subsidiabel zijn vanwege niet-conformiteit met vaak complexe regelgeving (met inbegrip van aanbestedingsregels) en subsidiabiliteitsvoorwaarden, met name voor investeringsmaatregelen.

7.7. Dit hoofdstuk ziet ook op het EU-beleid inzake milieu, klimaatactie en het gemeenschappelijk visserijbeleid. Voor deze terreinen zijn de grootste risico's voor de regelmatigheid dat steun wordt verleend voor niet-subsidiabele of te hoog opgegeven kosten.

⁽⁶⁾ Oppervlaktegerelateerde maatregelen zijn die waarbij de betaling is gekoppeld aan het aantal hectaren, zoals agromilieubetalingen en compensatiebetalingen voor landbouwers in gebieden met natuurlijke handicaps.

⁽⁷⁾ Niet-oppervlaktegerelateerde maatregelen zijn doorgaans investeringsmaatregelen, zoals modernisering van landbouwbedrijven en het opzetten van basisvoorzieningen voor de plattelandseconomie en -bevolking.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Reikwijdte en aanpak van de controle

7.8. In **bijlage 1.1** worden de belangrijkste elementen van onze controleaanpak en -methodologie beschreven. Ten aanzien van de controle van „Natuurlijke hulpbronnen” dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt:

- a) Wij onderzochten een steekproef van 180 verrichtingen voor het ELGF en 179 verrichtingen voor „Plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij” zoals gedefinieerd in **bijlage 1.1**, paragraaf 7. Elke steekproef is zodanig opgezet dat deze representatief is voor alle soorten uitgaven binnen de MFK-rubriek van elk van de twee specifieke beoordelingen⁽⁸⁾. In 2015 omvatte de steekproef met betrekking tot het ELGF verrichtingen uit 18 lidstaten⁽⁹⁾. Voor de tweede specifieke beoordeling bestond de steekproef uit 159 verrichtingen voor plattelandsontwikkeling en 20 andere verrichtingen, waaronder voor milieu, klimaatactie en visserij, uit 17 lidstaten⁽¹⁰⁾.
- b) Wij beoordeelden een selectie van internebeheersingsystemen aan de hand van stukken van 24 controles van de Commissie voor het ELGF en het Elfpo. Wij hebben deze werkzaamheden aangevuld door zes van de controles van de Commissie in de betreffende lidstaten⁽¹¹⁾ te herhalen. In deze zes lidstaten hebben wij aanvullende controlewerkzaamheden uitgevoerd voor een beperkt aantal risicogebieden voor het ELGF en het Elfpo, en voor de randvoorwaarden⁽¹²⁾. Daarnaast hebben wij vijf controles van de Commissie op het gebied van het gemeenschappelijk visserijbeleid geëvalueerd, en één controle overgedaan⁽¹³⁾.

⁽⁸⁾ Onze aanpak is gebaseerd op een willekeurig geselecteerd aantal elementen (bijv. percelen) voor elke verrichting. Daarom is een vastgestelde fout niet noodzakelijkerwijs een weerspiegeling van het totale foutenpercentage voor de verrichting in kwestie.

⁽⁹⁾ Bulgarije, de Tsjechische Republiek, Denemarken, Duitsland (Baden-Württemberg, Beieren, Hessen, Nedersaksen, Sleeswijk-Holstein), Ierland, Griekenland, Spanje (Aragon, Castilië-La Mancha, Castilië y León, Extremadura en Madrid), Frankrijk, Italië (AGEA, Calabrië, Emilia-Romana, Lombardije en Toscane), Cyprus, Hongarije, Nederland, Polen, Roemenië, Slovenië, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk (Engeland).

⁽¹⁰⁾ België (Wallonië), Bulgarije, de Tsjechische Republiek, Duitsland (Beieren, Nedersaksen, Bremen en Rijnland-Palts), Griekenland, Spanje (Andalusië, Castilië-La Mancha en Galicië), Frankrijk (Bourgondië en continentaal), Italië (Apulië, Campanië, het programma voor het nationale plattelandsnetwerk en Sicilië), Litouwen, Hongarije, Oostenrijk, Polen, Portugal (continentaal), Roemenië, Slowakije, Finland en het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Schotland). De steekproef omvatte ook acht verrichtingen onder direct beheer.

⁽¹¹⁾ Spanje (Catalonië), Duitsland (Sleeswijk-Holstein), Finland, Litouwen, Malta en het Verenigd Koninkrijk (Noord-Ierland).

⁽¹²⁾ Volgens alle ELGF-regelingen voor rechtstreekse steun en alle oppervlaktegerelateerde Elfpo-maatregelen zijn begunstigten verplicht om aan de randvoorwaarden te voldoen. Deze voorwaarden omvatten uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (RBE's) met betrekking tot de bescherming van het milieu, de gezondheid van mens, dier en plant, dierenwelzijn en het in goede landbouw- en milieuconditie houden van landbouwgrond (GLMC-verplichtingen). Indien landbouwers die voorwaarden niet naleven, wordt hun steun gekort.

⁽¹³⁾ in Roemenië.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

c) Wij onderzochten de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG AGRI en DG MARE.

7.9. Voor zowel het ELGF als het Elfpo was 2015 het laatste jaar waarin de meeste betalingen aan eindbegünstigden werden verricht op basis van de regels die golden vóór de hervorming van het GLB in 2013 ⁽¹⁴⁾.

DEEL 1 — ONZE BEOORDELING VAN DE REGELMATIGHEID

Regelmatigheid van de verrichtingen

7.10. **Bijlage 7.1** bevat een samenvatting van de resultaten van de toetsing van verrichtingen voor „Natuurlijke hulpbronnen” als geheel, alsmede voor elk van de twee specifieke beoordelingen (ELGF en plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij). Van de 359 getoetste verrichtingen vertoonden er 121 (34 %) fouten. Op basis van de 87 door ons gekwantificeerde fouten bedraagt het geschatte foutenpercentage voor „Natuurlijke hulpbronnen” 2,9 % ⁽¹⁵⁾.

7.11. In **figuur 7.2** is de uitsplitsing van de verschillende soorten fouten weergegeven die hebben bijgedragen tot het door ons geschatte foutenpercentage voor 2015.

7.10. *De Commissie neemt nota van de door de Rekenkamer geraamde meest waarschijnlijke fout, die min of meer overeenkomt met die van afgelopen jaar als de randvoorwaarden buiten beschouwing worden gelaten.*

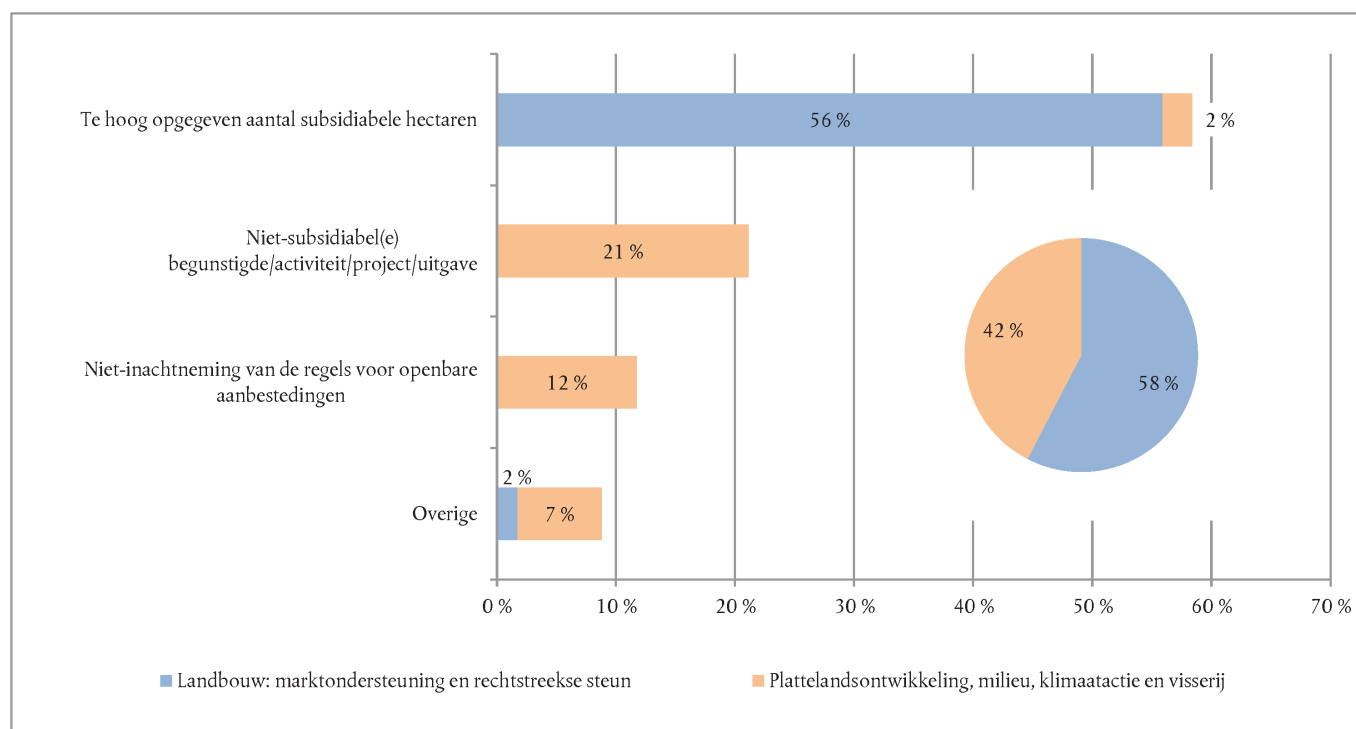
De Commissie is van mening dat de financiële nettocorrecties die voortvloeien uit meerdere jaren bestrijken conformiteitsprocedures, plus de bij de begunstigden teruggevorderde en geïnde bedragen die naar de EU-begroting zijn teruggevloeid, een corrigerend vermogen vormen waarmee rekening moet worden gehouden bij een brede beoordeling van het algehele systeem van interne controle.

De Commissie merkt ook op dat haar corrigerend vermogen in 2015, zoals gemeld in het jaarlijks activiteitenverslag 2015 van het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling, 1 065,710 miljoen euro heeft bedragen (1,87 % van de totale GLB-uitgaven).

⁽¹⁴⁾ Het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie bereikten in 2013 een akkoord over de hervorming van het GLB, dat werd gevolgd door een aantal wetgevende teksten voor de praktische uitvoering ervan. Zie <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/>

⁽¹⁵⁾ Wij berekenen onze foutenschatting op basis van een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. Wij hebben 95 % zekerheid dat het geschatte foutenpercentage in de populatie tussen 1,3 % en 4,5 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

Figuur 7.2 — Uitsplitsing van het geschatte foutenpercentage — „Natuurlijke hulpbronnen”



Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.12. De aard en het patroon van de fouten verschillen aanzienlijk tussen de twee specifieke beoordelingen, zoals uiteen wordt gezet in de volgende paragrafen.

ELGF — Marktondersteuning en rechtstreekse steun

7.13. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 7.1**. Van de 180 door ons onderzochte verrichtingen voor het ELGF vertoonden er 52 (29 %) fouten. Op basis van de 47 door ons gekwantificeerde fouten bedraagt het geschatte foutenpercentage 2,2 % ⁽¹⁶⁾.

7.14. In **figuur 7.3** is de uitsplitsing van de verschillende soorten fouten weergegeven die hebben bijgedragen tot het door ons geschatte foutenpercentage voor 2015.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

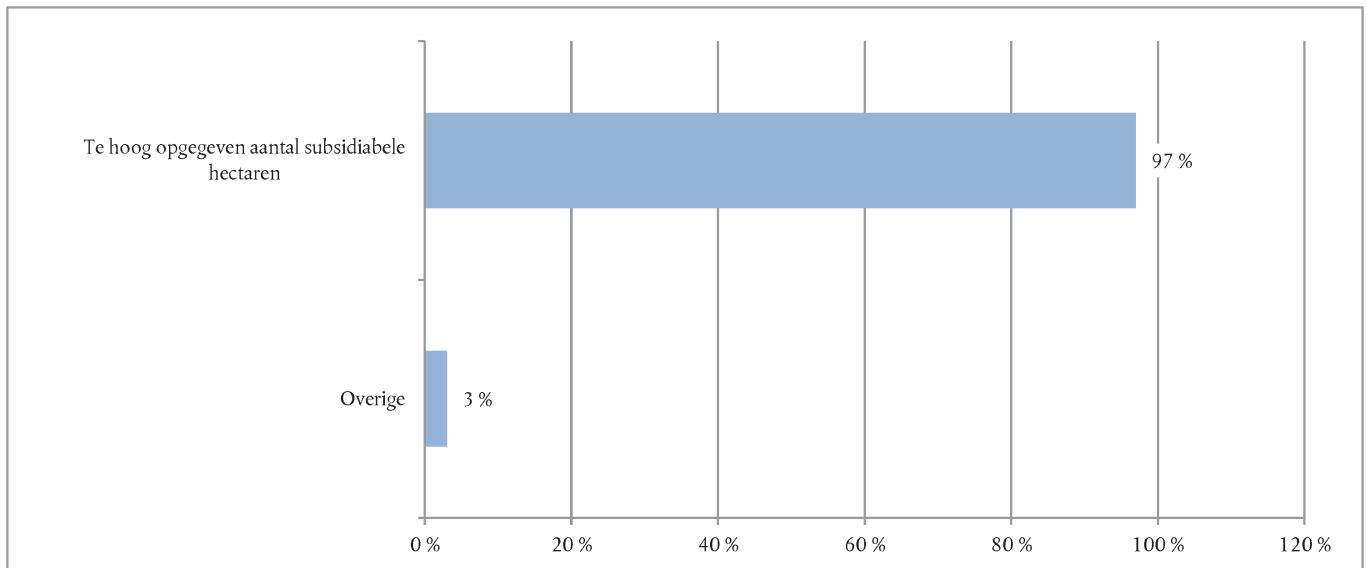
7.12. De Commissie merkt op dat er duidelijke verschillen bestaan in de opzet, reikwijdte en doelstellingen van beide GLB-pijlers, hetgeen de verklaring is voor deze verschillen in het patroon van de GLB-gerelateerde fouten.

7.13. De Commissie neemt nota van de door de Rekenkamer geraamde meest waarschijnlijke fout, die min of meer overeenkomt met die van afgelopen jaar als de randvoorwaarden buiten beschouwing worden gelaten.

De Commissie merkt ook op dat de foutenfrequentie in de afgelopen drie jaar gestaag is gedaald.

⁽¹⁶⁾ Wij berekenen onze foutenschatting op basis van een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. Wij hebben 95 % zekerheid dat het geschatte foutenpercentage in de populatie tussen 0,8 % en 3,6 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

Figuur 7.3 — Uitsplitsing van het geschatte foutenpercentage — ELGF



Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.15. In vier gevallen van door eindbegunstigden gemaakte kwantificeerbare fouten beschikten de nationale autoriteiten over voldoende informatie⁽¹⁷⁾ om deze te kunnen voorkomen, ofwel opsporen en corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd. Indien al deze informatie was gebruikt om fouten te voorkomen of op te sporen en te corrigeren, zou het geschatte foutenpercentage voor deze specifieke beoordeling 0,3 procentpunt lager zijn geweest. Daarnaast hebben wij geconstateerd dat de door ons ontdekte fout in vier andere gevallen door de nationale autoriteiten was gemaakt. Deze fouten droegen 0,6 procentpunt bij aan het geschatte foutenpercentage. In **figuur 7.5** geven wij een voorbeeld van fouten van de nationale autoriteiten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.15. De Commissie neemt met tevredenheid kennis van het oordeel van de Rekenkamer over de rol van de lidstaten, maar is van mening dat de lidstaten meer hadden moeten doen om de fouten te beperken. De Commissie blijft samen met de lidstaten werken aan een terugdringing van de fouten.

⁽¹⁷⁾ Op basis van bewijsstukken, met inbegrip van standaardkruiscontroles en andere verplichte controles.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.16. De meeste kwantificeerbare fouten hebben betrekking op het te hoog opgeven van de subsidiabele oppervlakte (zie **figuur 7.3**). In 2015 hebben wij dergelijke fouten in twaalf van de achttien bezochte lidstaten aangetroffen. Ongeveer de helft van deze kwantificeerbare fouten was kleiner dan 2 % (zie paragraaf 7.18) en had dus slechts een beperkte impact op het geschatte foutenpercentage. Voor een ander kwart lagen deze fouten tussen 2 % en 5 %.

7.17. Het belangrijkste controle-instrument van de lidstaten voor oppervlakte is het landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS), een database met subsidiabiliteitsgegevens voor alle percelen landbouwgrond. Het bevat geautomatiseerde grafische informatie, waaronder orthobeelden (luchtfoto's), die de lidstaten ten minste elke vijf jaar moeten actualiseren⁽¹⁸⁾. Mits de grafische informatie correct is geactualiseerd en geanalyseerd, levert het LPIS een belangrijke bijdrage tot de preventie en opsporing van aan oppervlakte gerelateerde fouten in steunaanvragen. Dankzij de actieplannen van de Commissie en de lidstaten is de betrouwbaarheid van de gegevens in het LPIS de afgelopen jaren voortdurend verbeterd.

7.18. Niettemin komen wij nog steeds aan oppervlakte gerelateerde fouten tegen. Dit komt doordat de administratieve controles inzake de subsidiabiliteit van grond zijn gebaseerd op dezelfde LPIS-gegevens die de landbouwers vaak overnemen in hun steunaanvragen⁽¹⁹⁾. Dus als de LPIS-gegevens verkeerd zijn, zijn fouten inzake de subsidiabiliteit in de aanvraag normaliter niet op te sporen door middel van dergelijke controles. Vanwege de voor orthofotografische afbeeldingen⁽²⁰⁾ voorgeschreven technische norm zijn de landbouwers en betaalorganen doorgaans niet in staat om kleine fouten (minder dan 2 %, zie paragraaf 7.16) op te sporen, waarbij het grotendeels onmogelijk is om deze fouten tegen redelijke kosten te vermijden. De grotere aan oppervlakte gerelateerde fouten waren over het algemeen echter te ontdekken. In dergelijke gevallen was de in het LPIS geregistreerde en door de landbouwer opgegeven subsidiabele oppervlakte substantieel onjuist, hetgeen voornamelijk was te wijten aan het volgende:

⁽¹⁸⁾ Bovendien zijn de lidstaten verplicht de kwaliteit van het LPIS elk jaar te beoordelen. De verschillen in de subsidiabele oppervlakte (een van de kwaliteitselementen voor de beoordeling) moeten kleiner zijn dan 2 %.

⁽¹⁹⁾ De lidstaten voorzien de landbouwers voor elk van hun percelen van de orthofotografische afbeeldingen en de informatie over de in het LPIS geregistreerde maximale subsidiabele oppervlakte, voordat de landbouwers hun steunaanvragen opstellen. Landbouwers hebben de juridische verplichting de aan hen verstrekte informatie te controleren en, waar nodig, te corrigeren. Op één geval na hadden de landbouwers in alle gevallen van aan oppervlakte gerelateerde fouten in hun steunaanvragen de onjuiste gegevens gedeclareerd die waren geregistreerd in de LPIS-databank.

⁽²⁰⁾ Artikel 17 van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB L 30 van 31.1.2009, blz. 16) bepaalt: „Daarbij wordt gebruikgemaakt van technieken op basis van een geautomatiseerd geografisch informatiesysteem, bij voorkeur inclusief orthobeelden van lucht- of satellietopnamen, met een homogene norm die een precisie waarborgt die ten minste overeenkomt met die van kaarten op schaal 1:10 000.”.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.16-7.18. De Commissie neemt er nota van dat het bij de meeste fouten die de Rekenkamer in dit verband heeft ontdekt (te hoge opgaven) om betrekkelijk kleine fouten gaat, en zij is ingenomen met het oordeel van de Rekenkamer dat de betrouwbaarheid van de gegevens van het landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS) is verbeterd.

De Commissie acht het onmogelijk om kleine fouten te voorkomen en tegelijk de opsporingskosten binnen de perken te houden. De Commissie dringt er bij de lidstaten op aan om hun LPIS regelmatig te actualiseren zodat veel te hoge aangiften in elk geval kunnen worden opgespoord. De Commissie vindt dat het feit dat de overgrote meerderheid van de door de Rekenkamer gemelde fouten minder dan 5 % bedroeg, aantoont dat het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS), waarvan het LPIS een essentieel onderdeel is, goed werkt. Aangezien grond in de tijd aan veranderingen onderhevig is, kunnen er zich verschillen voordoen tussen het LPIS en de echte situatie ter plaatse. Niettemin kan het risico worden beperkt wanneer het systeem regelmatig wordt geactualiseerd.

Om frequente actualiseringen van het LPIS te stimuleren, heeft de Commissie bepaald dat het aantal controles ter plaatse bij een aantal regelingen inzake rechtstreekse betalingen mag worden teruggebracht van 5 % naar 1 % wanneer het LPIS ten minste om de drie jaar wordt bijgewerkt met orthofotografische afbeeldingen van minder dan 15 maanden oud (terwijl de actualisering jaarlijks betrekking moet hebben op ten minste 25 % van de subsidiabele hectaren).

In 2010 is ook een kwaliteitsbeoordeling van het LPIS ingevoerd, een verplichting die voor de huidige periode is gehandhaafd (Verordening (EU) nr. 640/2014).

Deze jaarlijkse exercitie wordt door de overheden van de lidstaten uitgevoerd en door de Commissie gemonitord. Het gaat om een kwaliteitscontroleproces dat uiteindelijk tot doel heeft de kwaliteit en betrouwbaarheid van het LPIS te verbeteren door de opgespoorde technische zwakke punten te analyseren en corrigerende actie te ondernemen.

Daarnaast zijn de steekproefsgewijs verrichte jaarlijkse controles ter plaatse nog een manier om tot een nauwkeurig en actueel LPIS te komen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- in het geval van op de orthofotografische afbeeldingen zichtbare niet-subsidiabele vegetatie en kenmerken van het perceel in kwestie hebben de betaalorganen de betalingen niet, of niet voldoende verminderd bij de beoordeling van de subsidiabele oppervlakte in het kader van de actualisering van het LPIS, of
- de nationale definities van subsidiabel blijvend grasland voldoen niet aan de definitie van de EU.

7.19. In **figuur 7.4** geven wij een voorbeeld van onjuiste subsidiabiliteitsgegevens in het LPIS.

Figuur 7.4 — Voorbeeld van onregelmatige betalingen als gevolg van onjuiste gegevens in het LPIS

Blijvend grasland wordt gedefinieerd als grond met een vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen. In ons Jaarverslag 2014 hebben wij gerapporteerd dat het LPIS in Spanje, ondanks aanzienlijke corrigerende maatregelen, nog steeds belangrijke tekortkomingen kent met betrekking tot de subsidiabiliteit van blijvend grasland en dat verdere corrigerende maatregelen zijn genomen in 2014 en 2015⁽²¹⁾. Wij hebben in Spanje (Madrid) een perceel van 48 hectare gecontroleerd dat op het ogenblik dat de landbouwer de aanvraag indiende, in het LPIS was geregistreerd als volledig subsidiabel blijvend grasland. Op de orthofotografische afbeeldingen waren evenwel dichte struiken en bomen te zien. In zijn steunaanvraag voor 2014 heeft de landbouwer het perceel opgegeven op basis van de in het LPIS geregistreerde subsidiabele oppervlakte en hij ontving voor het gehele perceel BTR-steun. Wij hebben geconstateerd dat het perceel niet in aanmerking kwam voor BTR-steun.

In 2015 hebben de Spaanse autoriteiten hun LPIS geëvalueerd op basis van nieuwe orthofotografische afbeeldingen en met gebruikmaking van nieuwe technologieën, waarbij zij het betrokken perceel hebben aangemerkt als niet-subsidiabel.

Ook hebben wij geconstateerd dat er in Griekenland, Spanje (Aragon, Castilië la Mancha, Castilië y León, Extremadura), Italië (Calabrië) en het Verenigd Koninkrijk (Engeland) oppervlaktesteun werd aangevraagd en betaald op basis van onjuiste subsidiabiliteitsgegevens in het LPIS, hetgeen uit de orthofotografische afbeeldingen kon worden opgemaakt.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Wanneer een nationale definitie van blijvend grasland niet aan de EU-definitie voldoet, wordt gerichte corrigerende actie ondernomen en wordt zo nodig een actieplan opgesteld om daar iets aan te doen.

Om de EU-begroting te beschermen, worden betalingen ook verlaagd en opgeschort door de Commissie en legt zij in het kader van conformiteitsgoedkeuringsprocedures financiële nettocorrecties op wanneer dat nodig is.

Figuur 7.4 — Voorbeeld van onregelmatige betalingen als gevolg van onjuiste gegevens in het LPIS

De Commissie heeft vóór 2014 al bepaalde problemen rond blijvend grasland gesignaleerd. In de betrokken lidstaten zijn actieplannen ten uitvoer gelegd.

In Spanje hebben de nationale autoriteiten alle percelen die door de begunstigen zijn aangegeven en door de Rekenkamer zijn geauditeerd, opnieuw gemeten en is een terugvorderingsprocedure gestart waar dat nodig was. Voorts blijkt uit het feit dat het onderzochte perceel in 2015 als niet-subsidiabel is geregistreerd, dat de actualiseringsprocedure voor het LPIS in Spanje werkt.

Bij audits van de diensten van de Commissie in voorgaande jaren waren tekortkomingen aan het licht gekomen die betrekking hadden op de subsidiabiliteit van blijvend grasland in Griekenland en Spanje. Deze zijn aangepakt met gerichte actieplannen die tot verbeteringen hebben geleid (zie het jaarverslag van de Rekenkamer van 2014, tekstvak 7.8). In zowel Griekenland als Spanje is het in het LPIS als subsidiabel geregistreerde areaal blijvend grasland duidelijk teruggelopen: in Griekenland van 3,6 miljoen hectare in 2012 naar 1,5 miljoen hectare in aanvraagjaar 2014 en in Spanje van 18,5 miljoen hectare in 2013 naar 6,4 miljoen hectare in 2016.

In het VK (Engeland) loopt op dit moment een corrigerend actieplan dat nauwlettend wordt gemonitord door de Commissie.

Voorts zorgen conformiteitsgoedkeuringsprocedures ervoor dat het risico voor de EU-begroting adequaat wordt afgedekt met financiële nettocorrecties.

⁽²¹⁾ Jaarverslag 2014, paragraaf 7.41 en tekstvak 7.8.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.20. In **figuur 7.5** geven wij een voorbeeld van nationale subsidiabiliteitscriteria die niet voldoen aan EU-wetgeving.

Figuur 7.5 — Voorbeeld van nationale subsidiabiliteitscriteria die niet voldoen aan EU-wetgeving

In ons Jaarverslag 2013 ⁽²²⁾ hebben wij gerapporteerd dat de Franse autoriteiten steun verlenen voor begraasbare heide, hoewel deze gebieden zowel subsidiabele grasachtige vegetatie als niet-subsidiabele struiken, dichte bossen enz. omvatten. In 2015 hebben wij zes van dit soort percelen aangetroffen die volledig of ten dele niet-subsidiabel waren, omdat zij dichte bossen en struiken bevatten, die door de Franse autoriteiten als volledig subsidiabel waren aangemerkt.

Figuur 7.5 — Voorbeeld van nationale subsidiabiliteitscriteria die niet voldoen aan EU-wetgeving

Bij audits van de Commissie van vóór 2013 waren in Frankrijk al soortgelijke tekortkomingen aan het licht gekomen. De lidstaat heeft daarop gereageerd met een gericht actieplan, waarvan de uitvoering nauwlettend wordt gevolgd door de Commissie. Dergelijke gebreken worden verder behandeld in het kader van conformiteitsgoedkeuringprocedures die ervoor zorgen dat het risico voor de EU-begroting adequaat wordt afgedekt met financiële nettocorrecties.

Tegelijk blijft de Commissie erop letten dat het actieplan in acht wordt genomen en tot verbetering leidt. Omdat vertragingen waren ontstaan, zijn verdere maatregelen op basis van artikel 41, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1306/2013 getroffen.

Plattelandontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij:

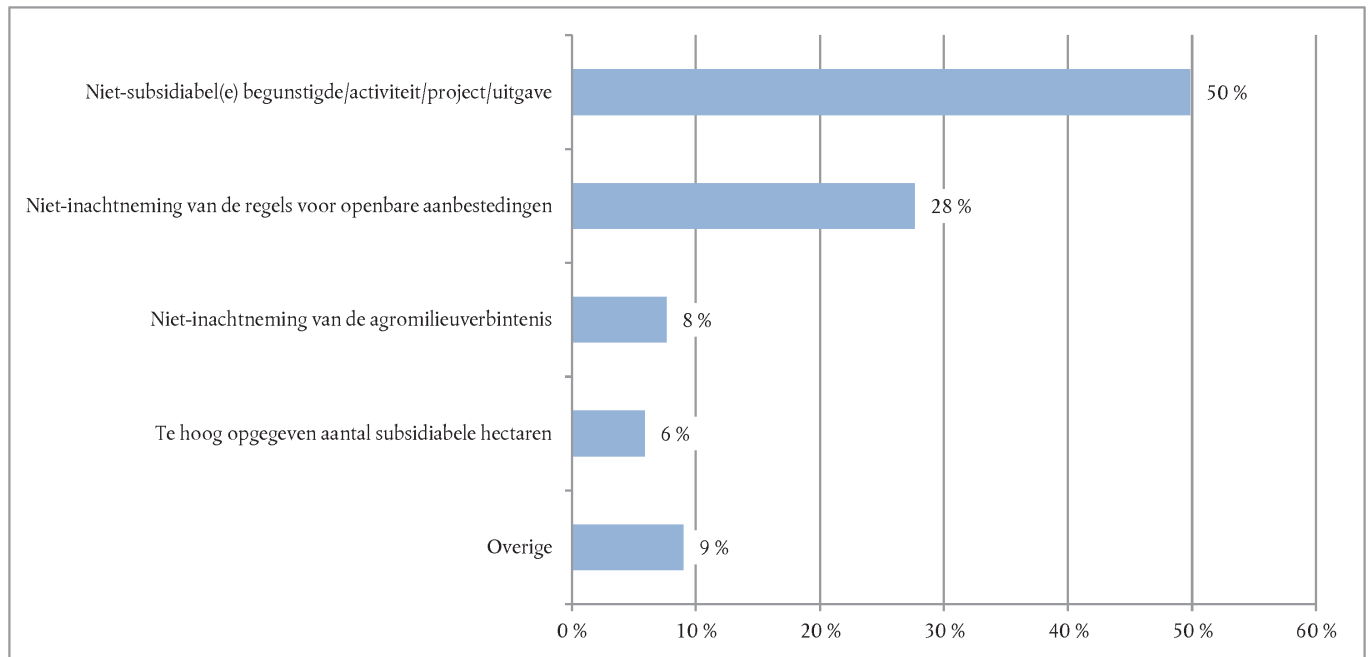
7.21. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 7.1**. Voor „Plattelandontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij” vertoonden 69 (39 %) van de 179 door ons onderzochte verrichtingen fouten. Op basis van de 40 door ons gekwantificeerde fouten bedraagt het geschatte foutenpercentage 5,3 % ⁽²³⁾.

7.22. In **figuur 7.6** is de uitsplitsing van de verschillende soorten fouten weergegeven die hebben bijgedragen tot het door ons geschatte foutenpercentage voor 2015.

7.21. De Commissie neemt nota van de door de Rekenkamer geraamde meest waarschijnlijke fout, die lager is dan vorig jaar.

⁽²²⁾ Jaarverslag 2013, tekstvak 3.4.

⁽²³⁾ Wij berekenen onze foutenschatting op basis van een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. Wij hebben 95 % zekerheid dat het geschatte foutenpercentage in de populatie tussen 2,7 % en 7,9 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

Figuur 7.6 — Uitsplitsing van het geschatte foutenpercentage — Plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij

Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.23. Voor plattelandsontwikkeling waren 78 van de 159 door ons onderzochte verrichtingen oppervlaktegerelateerd en 81 niet-oppervlaktegerelateerd. Van deze 159 verrichtingen bevatten er 64 (40 %) fouten, waaronder 38 kwantificeerbare fouten. Met betrekking tot milieu, klimaatactie en visserij vertoonden vijf (26 %) van de 19 gecontroleerde verrichtingen fouten, waaronder twee kwantificeerbare fouten. Voor de enige resterende verrichting ⁽²⁴⁾ hebben wij geen fouten aangetroffen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.23. Bij plattelandsontwikkeling is de door de Rekenkamer vastgestelde foutenfrequentie (gekwantificeerd én niet-gekwantificeerd) in de loop der tijd gestaag gedaald.

⁽²⁴⁾ Inzake de verlening van statistische diensten onder direct beheer door de Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.24. In dertien gevallen van door eindbegunstigden gemaakte kwantificeerbare fouten beschikten de nationale autoriteiten over voldoende informatie⁽²⁵⁾ om deze te kunnen voorkomen, of opsporen en corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd. Indien al deze informatie was gebruikt om fouten te voorkomen, of op te sporen en te corrigeren, zou het geschatte foutenpercentage voor deze specifieke beoordeling 1,7 procentpunt lager zijn geweest. Daarnaast hebben wij geconstateerd dat de door ons ontdekte fout in zes gevallen door de nationale autoriteiten was gemaakt. Deze fouten droegen 1,5 procentpunt bij aan het geschatte foutenpercentage. In **figuur 7.7** geven wij een voorbeeld van een fout van de nationale autoriteiten.

7.25. De soorten fouten zijn vergelijkbaar met die welke wij in eerdere jaren hebben aangetroffen en met die welke wij hebben vastgesteld in ons speciaal verslag waarin wij de oorzaken van fouten in de uitgaven voor plattelandsontwikkeling analyseren⁽²⁶⁾. Evenals in voorgaande jaren had het belangrijkste deel (82 %) van het in paragraaf 7.21 vermelde geschatte foutenpercentage betrekking op niet-oppervlakterelateerde maatregelen.

7.26. Voor 15 (19 %) van de 81 onderzochte niet-oppervlakterelateerde verrichtingen was er niet voldaan aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden (zie voor een voorbeeld **figuur 7.7**). Voor milieu, klimaatactie en visserij waren de twee kwantificeerbare fouten het gevolg van niet-subsidiabele uitgaven.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.24. *De Commissie is zich ervan bewust dat de nationale autoriteiten tal van door de Rekenkamer geconstateerde fouten zelf hadden kunnen opmerken. De GLB-regelgeving stelt de lidstaten alle instrumenten ter hand die nodig zijn om de meeste foutenrisico's te beperken.*

In het geval van het in figuur 7.7 gegeven voorbeeld is de Commissie in maart 2016 gestart met een conformiteitsgoedkeuringsprocedure. Er zal alle nodige actie worden ondernomen om de EU-begroting te beschermen.

7.25. *De Commissie kent de oorzaken van de fouten en werkt met de lidstaten aan een oplossing voor de problemen. Daartoe verstrekt zij richtsnoeren of vraagt zij om een actieplan.*

Zo is het de Commissie bekend dat niet-areaalgerelateerde maatregelen gevoeliger zijn voor fouten. Om die reden worden systemische oplossingen gepromoot, zoals een eenvoudiger opzet van maatregelen en minder complexe berekeningsmethoden, bijvoorbeeld vereenvoudigde kostenopties of vaste bedragen.

De Commissie is van mening dat de onregelmatigheden bij de plaatsing van overheidsopdrachten, en dus ook openbare aanbestedingen, niet noodzakelijkerwijs betekenen dat alle uitgaven niet subsidiabel waren.

Om het financiële risico van fouten bij onder meer openbare aanbestedingen te beoordelen, heeft de Commissie in december 2013 richtsnoeren vastgesteld voor de bepaling van financiële correcties bij niet-naleving van de regelgeving voor de plaatsing van overheidsopdrachten bij projecten die onder gedeeld beheer worden uitgevoerd.

⁽²⁵⁾ Op basis van bewijsstukken, controle van informatie uit databanken en de verplichte controles.

⁽²⁶⁾ Zie Speciaal verslag nr. 23/2014 „Fouten in de uitgaven voor plattelandsontwikkeling: wat zijn de oorzaken en hoe worden ze aangepakt?” (<http://eca.europa.eu>).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Figuur 7.7 — Voorbeeld van niet-subsidiabele uitgaven of activiteiten

Door middel van de plattelandsontwikkelingsmaatregel „dierenwelzijnsbetalingen” wordt steun verleend aan landbouwers die vrijwillig verbintenissen op het gebied van dierenwelzijn aangaan. De betalingen worden jaarlijks verricht en dekken de extra kosten en de gedeerde inkomsten die voortvloeien uit de aangegane verbintenissen, zoals meer ruimte voor dieren. Dit is een voorbeeld van het gebruik van vereenvoudigde kostenopties, die de administratieve lasten voor de lidstaten en de begunstigden kunnen verminderen. Dergelijke opties moeten worden gebaseerd op een deugdelijke methodologie, met name een nauwkeurige berekening van de vereenvoudigde kosten.

In Roemenië hebben wij uitgaven aangetroffen die niet subsidiabel waren omdat de nationale autoriteiten bij de berekening van de vereenvoudigde kosten niet naar behoren rekening hadden gehouden met het aantal productiecycli. Als gevolg daarvan werden de betalingen aan alle begunstigden systematisch te hoog opgegeven.

Wij hebben alle soorten verbintenissen gecontroleerd voor de betalingen voor dierenwelzijn in Roemenië, met inbegrip van die welke niet in de steekproef zijn opgenomen, teneinde vast te stellen in welke mate de verkeerde berekeningen de totale uitgaven voor dierenwelzijn in Roemenië hebben beïnvloed. Wij hebben vastgesteld dat de totale niet-subsidiabele uitgaven vanaf het moment waarop de maatregel inging (2012) tot en met oktober 2015 152 miljoen euro zouden kunnen bedragen (op een totaal van 450 miljoen euro).

Wij hebben ook fouten inzake de subsidiabiliteit aangetroffen in België (Wallonië), Duitsland (Rijnland-Palts), Spanje (Andalusië, Galicië, Castilië-La Mancha), Griekenland, Italië (het nationale plattelandsnetwerk, Sicilië en Campanië), en Polen.

7.27. Bij 27 onderzochte verrichtingen moesten de begunstigden zich aan de regels inzake overheidsopdrachten houden. Deze regels zorgen ervoor dat goederen en diensten worden aangeschaft tegen de gunstigste voorwaarden, waarbij gelijke toegang tot overheidsopdrachten en naleving van de beginselen van transparantie en non-discriminatie zijn verzekerd. Wij hebben geconstateerd dat één of meer van deze regels in zes gevallen waren overtreden. In **figuur 7.8** geven wij een voorbeeld van een dergelijke fout.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Figuur 7.7 — Voorbeeld van niet-subsidiabele uitgaven of activiteiten

De Commissie steunt de lidstaten volledig in hun streven om waar mogelijk gebruik te maken van vereenvoudigde kostenopties als middel om fouten te voorkomen, zoals de Rekenkamer heeft erkend in haar Speciaal verslag nr. 23/2014 (zie paragraaf 86).

Wat de Roemeense gevallen betreft, is het Commissie het er mee eens dat de voor de betalingen gehanteerde vereenvoudigde kosten foutief zijn berekend.

Naar aanleiding van de bevindingen van de Rekenkamer is de Commissie in 2016 een conformiteitsgoedkeuringsprocedure gestart om het risicobedrag nauwkeurig te berekenen. Dit kan resulteren in een financiële correctie.

7.27. *De Commissie heeft geconstateerd dat de plaatsing van overheidsopdrachten, onder meer via openbare aanbestedingen, een belangrijke bron van fouten is, en heeft haar auditwerkzaamheden om de EU-begroting te beschermen, uitgebreid.*

Naleving van de regelgeving voor de plaatsing van overheidsopdrachten is ook een van de centrale elementen in de actieplannen voor plattelandsontwikkeling. In 2015-2016 zijn in vier lidstaten grondige audits op dit gebied verricht. In 2016 wordt de naleving van deze regels ook in andere lidstaten aan een grondige controle onderworpen.

Om het financiële risico van fouten bij dergelijke openbare aanbestedingen te beoordelen, heeft de Commissie in december 2013 richtsnoeren vastgesteld voor de bepaling van financiële correcties bij niet-naleving van de regelgeving voor de plaatsing van overheidsopdrachten bij projecten die onder gedeeld beheer worden uitgevoerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Figuur 7.8 — Voorbeeld van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten

Een gemeente in Italië (Campanië) ontving steun voor de bouw van een monorail: infrastructuur die landbouwers moest helpen hun olijven over de heuvels te vervoeren. De opdracht werd door middel van een openbare aanbestedingsprocedure aan een particuliere onderneming gegund.

Om de verschillende offertes te beoordelen, stelde de gemeente een reeks criteria op met verschillende wegingsfactoren (uitgedrukt in punten). De aankondiging van de opdracht verplichtte de inschrijvers ertoe om in hun offertes aanbiedingen op te nemen voor aanvullende werken voor nieuwe wegen, riolering en een aquaduct. Deze bijkomende werkzaamheden waren goed voor 75 % van het totale aantal punten waarop de gemeente haar gunningsbesluit baseerde. Ter vergelijking was de prijs slechts goed voor 10 % van het totale aantal punten.

Aangezien de EU-steun werd toegekend voor de bouw van de monorail, schond de begunstigde de Italiaanse wetgeving inzake openbare aanbesteding door criteria vast te stellen (de aanleg van wegen, riolering en een aquaduct) die geen verband hielden met het voorwerp, de aard en de kenmerken van de aankondiging van de opdracht. Volgens de Italiaanse regelgeving inzake overheidsopdrachten waren dergelijke criteria dus onregelmatig.

We hebben ook gevallen van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten aangetroffen in Duitsland (Rijnland-Palts), Griekenland en Roemenië.

7.28. Onze steekproef omvatte 45 verrichtingen voor agromilieubetalingen, waarbij het ging om de toepassing van landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de bescherming van het milieu, het landschap en de natuurlijke hulpbronnen. Wij constateerden dat de landbouwers in drie gevallen niet hadden voldaan aan alle betalingsvoorwaarden.

7.29. In de 78 oppervlakterelateerde verrichtingen hebben wij 15 gevallen (19%) aangetroffen waarin de subsidiabele oppervlakte te hoog was opgegeven. Het merendeel van de door ons vastgestelde te hoge opgaven was relatief klein en had dus slechts een beperkte impact op het algehele geschatte foutenpercentage. Zie ook paragraaf 7.18.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Figuur 7.8 — Voorbeeld van niet-naleving van de openbare aanbestedingsregels

Naar de Commissie begrijpt, hadden de gunningscriteria van de aanbesteding niet volledig betrekking op de aard van de werken.

Wel wijst de Commissie erop dat de investering volgens plan is uitgevoerd.

De Italiaanse autoriteiten hebben het dossier aan een evaluatie onderworpen en zijn een terugvorderingsprocedure gestart vanwege overtreding van de regels voor openbare aanbestedingen. De Italiaanse autoriteiten hebben een financiële correctie van 10% toegepast. De Commissie ziet dit als een nuttige corrigerende actie om de EU-begroting te beschermen.

In het jaarlijks activiteitenverslag 2015 zijn punten van voorbehoud gemaakt voor plaatsingen van overheidsopdrachten, waaronder openbare aanbestedingen, zoals de Rekenkamer erkent in paragraaf 7.60.

7.28. De Commissie wil in dit verband benadrukken dat alle drie begunstigden aan een breed scala van uiteenlopende agromilieuverbintenissen moesten voldoen en het merendeel ervan volgens de regels ten uitvoer hebben gelegd. Slechts een paar verbintenissen zijn niet volledig in acht genomen of niet naar behoren gedocumenteerd.

7.29. De Commissie neemt er nota van dat het bij de meeste fouten die de Rekenkamer in dit verband heeft ontdekt (te hoge opgaven) om betrekkelijk kleine fouten gaat, en zij is ingenomen met het oordeel van de Rekenkamer dat de betrouwbaarheid van de LPIS-gegevens is verbeterd (zie paragraaf 7.17).

De Commissie acht het onmogelijk om kleine fouten te voorkomen en tegelijk de opsporingskosten binnen de perken te houden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.30. Nationale autoriteiten moeten de redelijkheid van de kosten controleren. Voor 24 investeringsprojecten hadden de nationale autoriteiten dit niet naar behoren gecontroleerd. Wij hebben deze gevallen gerapporteerd als fouten. Over het algemeen is het echter niet mogelijk om het bedrag van de niet-subsidiabele uitgaven te bepalen, waardoor wij de fout niet kunnen kwantificeren. In de afdeling „toetsing van prestatiecriteria” geven wij aanvullende informatie over de redelijkheid van de kosten (zie paragraaf 7.71).

Onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen en andere elementen van internebeheersingssystemen*Systemen van DG AGRI met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen voor landbouw*

7.31. De Commissie en de lidstaten delen het beheer van bijna alle landbouwwitgaven. Ongeveer 80 betaalorganen in de lidstaten verdelen de steun onder landbouwers en andere begunstigden, en de Commissie vergoedt deze kosten iedere maand (voor het ELGF) of ieder kwartaal (voor het Elfpo) aan de lidstaten. De Commissie verricht conformiteitscontroles om te beoordelen of de systemen van een lidstaat ervoor zorgen dat de steunbetalingen aan begunstigden wettig en regelmatig zijn. De vastgestelde systeemgebreken kunnen leiden tot financiële correcties, die aan de lidstaten worden opgelegd door middel van conformiteitsbeschikkingen. Financiële correcties zijn veelal forfaitair en hebben betrekking op uitgaven in verband met verschillende begrotingsjaren. Deze leiden zelden tot terugvorderingen van de betalingen bij de eindbegunstigden en worden dus betaald uit de nationale begrotingen⁽²⁷⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.30. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 7.71.

7.31. In het verleden waren de correcties merendeels forfaitair, maar in het nieuwe rechtskader worden de lidstaten aangemoedigd om met een berekening te komen van het risico voor het Fonds.

Wanneer in het kader van een conformiteitsgoedkeuringsprocedure van de Commissie onterechte betalingen worden geconstateerd die rechtstreeks kunnen worden gekoppeld aan een begunstigde, dan moeten de lidstaten de nodige actie ondernemen om dit geld terug te vorderen bij de eindbegunstigde.

⁽²⁷⁾ Zie paragraaf 1.32 van het Jaarverslag 2012.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.32. Om te controleren of de conformiteitscontroles van de Commissie in overeenstemming waren met de internationale controlestandaarden⁽²⁸⁾ en de voornaamste regelgevende bepalingen, hebben wij controles aan de hand van stukken uitgevoerd van een steekproef van 24⁽²⁹⁾ van de 120 conformiteitscontroles⁽³⁰⁾ die in 2015 door DG AGRI werden gerapporteerd. Ook hebben wij 6 van deze 24⁽³¹⁾ controles opnieuw verricht. In 2015 heeft de Commissie haar controleprocedures geactualiseerd naar aanleiding van een eigen beoordeling van haar controlemethodologie en haar beleid inzake kwaliteitsborging. Wij hebben deze geactualiseerde procedures geëvalueerd en er rekening mee gehouden bij onze beoordeling.

7.33. De conformiteitscontroles van de Commissie zijn in het algemeen in overeenstemming met de relevante standaarden. In gevallen waarin de Commissie echter geen bevindingen opmerkt, moet zij de wijze waarop zij de controlewerkzaamheden die een dergelijke conclusie ondersteunen beter documenteren.

7.34. In voorgaande jaarverslagen⁽³²⁾ hebben wij de aandacht gevestigd op het probleem dat conformiteitsprocedures te veel tijd in beslag namen, waardoor de achterstand bij de openstaande dossiers aanzienlijk is⁽³³⁾. In 2015 heeft de Commissie het aantal oude openstaande dossiers aanzienlijk teruggebracht: van 192 tot 34. Veranderingen in de wetgeving voor de periode 2014-2020, die in het geval van het GLB van kracht werden op 1 januari 2015, waren bedoeld om de procedure voor de conformiteitsgoedkeuring te stroomlijnen door wettelijke termijnen in te voeren. Daardoor houdt de Commissie nu nauwlettender toezicht op de controlecyclus, om aan de interne en externe termijnen te voldoen.

7.33. *De Commissie streeft bij haar audits naar inachtneming van de ISSAI. Onder meer om die reden is voor een zelfbeoordeling van haar auditprocedures gebruikgemaakt van de diensten van een externe onderneming.*

De auditverslagen van elk auditbezoek vormen de basis voor de bevindingen van de Commissie. Als er geen bevindingen zijn gedaan (bijvoorbeeld omdat er geen probleem te melden was of omdat er geen materiële zwakke punten waren aangetroffen), dan wordt dit aangegeven in het auditverslag.

7.34. *De Commissie volgt de auditdossiers met een achterstand (de „oude openstaande dossiers”) nauwlettend; inmiddels is het aantal in juni 2016 teruggebracht van 34 naar 20. De Commissie streeft ernaar om alle auditdossierachterstanden eind 2016 weg te werken.*

⁽²⁸⁾ ISSAI 4100 (internationale standaarden van hoge controleinstanties) — Richtsnoeren voor nalevingsgerichte controle — Voor afzonderlijk van de controle van financiële staten verrichte controles.

⁽²⁹⁾ Twaalf voor het ELGF en twaalf voor het Elfpo.

⁽³⁰⁾ Deze omvat 72 controles voor het ELGF en 48 voor het Elfpo die zijn uitgevoerd tussen 1 juli 2014 en 30 juni 2015.

⁽³¹⁾ Duitsland (Sleeswijk-Holstein), Spanje (Catalonië), Litouwen, Malta, Finland, Verenigd Koninkrijk (Noord-Ierland).

⁽³²⁾ Zie paragraaf 7.64 van het Jaarverslag 2014, paragraaf 4.27 van het Jaarverslag 2013 en paragraaf 4.31 van het Jaarverslag 2012.

⁽³³⁾ Volgens de Commissie is er sprake van achterstand als een controle twee jaar nadat deze werd verricht nog niet is afgesloten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.35. In de nieuwe regelgeving voor de periode 2014-2020 werd ook sterker de nadruk gelegd op de rol van de lidstaten bij de vaststelling van het risicobedrag, dat de Commissie kan gebruiken voor de berekening van de financiële correctie die moet worden opgelegd. Door de richtsnoeren van de Commissie te onderzoeken en zes financiële correcties te controleren die in 2015 werden vastgesteld of voorbereid, zijn wij nagegaan of de Commissie de gegevens van de lidstaten op de juiste wijze heeft gevalideerd en gebruikt.

7.36. De controlehandleiding van de Commissie bevat geen gedetailleerde controleprocedures of documentatievereisten voor de verificatie van de door de lidstaten verstrekte gegevens. Voor vier van de zes onderzochte financiële correcties hebben wij geconstateerd dat de Commissie controlebezoeken had afgelegd om de gegevens die zij van de betrokken lidstaten had ontvangen te verifiëren. Voor de overige twee financiële correcties heeft de Commissie ons niet voldoende en geschikt bewijsmateriaal voor haar controles of verificaties verschaft. In een van deze gevallen was de financiële correctie betrekkelijk gering. Maar voor de overige gevallen bedroeg de financiële correctie 5,8 miljoen euro. Het gebruik van niet-gecontroleerde gegevens leidt tot een financieel risico voor de EU-begroting, aangezien het in het belang van de lidstaten is om de financiële correcties te verlagen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.35-7.36. Zoals door de Rekenkamer in voorgaande jaren is aanbevolen, heeft de Commissie een kader ontwikkeld dat ervoor moet zorgen dat meer berekende financiële correcties en dus minder forfaitaire correcties worden toegepast.

In dossiers met een groot aantal transacties is dat uiteraard lastig. Daarom zijn in de basishandeling adequate rechtsbepalingen opgenomen, zoals het principe dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de aanlevering van de nodige informatie en dat er sprake moet zijn van een evenredige inspanning. De gedelegeerde handeling bevat nadere voorschriften voor de berekende en geëxtrapolerde financiële correcties. De richtsnoeren van de Commissie voor financiële correcties zijn dienovereenkomstig bijgewerkt. Dit geldt met name voor de criteria en methodiek die de Commissie moet hanteren om te bepalen of de door de lidstaat ingediende berekening of extrapolatie van het risico voor de EU-begroting al dan niet moet worden aanvaard.

Volgens de Commissie bevat de audithandleiding wél informatie over de verificatie van de gegevens die de lidstaten leveren.

Mededeling C(2015) 3675 bij de audithandleiding beschrijft duidelijk aan welke eisen de lidstaten in elk geval moeten voldoen wanneer zij aanvullende gegevens bij de Commissie indienen voor de berekening van de financiële correcties, en welke criteria en methodiek de Commissie moet hanteren om te bepalen of de berekening of extrapolatie van de financiële correctie al dan niet wordt aanvaard.

Het is bij de Commissie standaardpraktijk om de gegevens van de lidstaten grondig te controleren. Dit blijkt ook uit de bevindingen van de Rekenkamer in vier van de zes onderzochte financiële correcties.

Wat betreft de overige twee financiële correcties die worden genoemd, wordt gewezen op het volgende:

- bij één correctie ging het om een betrekkelijk gering bedrag en is aanvullende informatie bij de lidstaat opgevraagd;
- bij de financiële correctie van 5,8 miljoen euro heeft de Commissie de validiteit van de gegevens van de lidstaat gecontroleerd zonder dit echter naar behoren te documenteren.

De Commissie wil in dit verband graag onderstrepen dat de controlespanningen voor de cijfers die de lidstaten verstrekken, in verhouding moeten staan tot de potentiële financiële gevolgen. De Commissie kan ook gebruikmaken van het werk van de certificerende instanties.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Systemen van de lidstaten met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen voor landbouw

7.37. De autoriteiten van de lidstaten zijn verantwoordelijk voor de opzet en het beheer van:

- a) adequate administratieve en controleprocedures ter waarborging van de nauwkeurigheid van door de aanvragers ingediende declaraties en de inachtneming van de subsidiabiliteitsvereisten;
- b) controles ter plaatse die, afhankelijk van het steunprogramma, ten minste 5 % van alle begunstigden of van de betrokken uitgaven dienen te omvatten.

7.38. Wij hebben ons onderzoek naar de systemen gebaseerd op door de Commissie (DG AGRI) verrichte controles. In de door ons geëvalueerde steekproef van 24 conformiteitscontroles (zie paragraaf 7.32) heeft de Commissie voor 17 van de betreffende systemen aanzienlijke gebreken gerapporteerd⁽³⁴⁾. Aangezien wij hebben vastgesteld dat het werk van de Commissie over het algemeen bevredigend was (zie paragraaf 7.33), kunnen we afgaan op de beoordeling door de Commissie van deze systemen.

7.39. In de zes door ons bezochte lidstaten (zie paragraaf 7.32) hebben wij ook aanvullende controlewerkzaamheden verricht voor een beperkt aantal risicogevoelige gebieden⁽³⁵⁾. Onze bevindingen met betrekking tot het ELGF, plattelandsontwikkeling en de randvoorwaarden worden in de volgende paragrafen uiteengezet.

Systemen van de lidstaten met betrekking tot de regelmatigheid van ELGF-verrichtingen

7.40. Het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) is het voornaamste beheers- en controlesysteem voor rechtstreekse steunbetalingen⁽³⁶⁾. Het systeem bestaat uit een databank met landbouwbedrijven en steunaanvragen, een landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS, zie ook de paragrafen 7.17 en 7.18), dieren databanken en een databank met rechten in de lidstaten die de BTR toepassen. De betaalorganen verrichten administratieve kruiscontroles tussen deze databanken om te zorgen dat betalingen worden verricht voor het juiste bedrag, aan subsidiabele begunstigden voor subsidiabele grond of dieren.

7.38. De Commissie is ingenomen met de verklaring van de Rekenkamer dat het werk van de Commissie over het algemeen bevredigend was en dat de Rekenkamer kan vertrouwen op de beoordeling door de Commissie van het systeem van de lidstaten.

7.40-7.41. De Commissie vindt dat het GBCS, waarvan het LPIS deel uitmaakt, een betrouwbaar systeem is en dat de kwaliteit en dekking van het GBCS van essentieel belang is om de regelmatigheid van de rechtstreekse steunbetalingen en de Elfpo-uitgaven, en met name de uitgaven voor agromilieumaatregelen en de probleemgebieden, te waarborgen.

Wanneer zwakke punten aan het licht komen, moeten de lidstaten corrigerende actie ondernemen en onder meer een gericht actieplan opzetten om deze te verhelpen. De Commissie houdt de situatie dan nauwlettend in het oog.

⁽³⁴⁾ Zes van de twaalf voor het ELGF en elf van de twaalf voor het Elfpo.

⁽³⁵⁾ Voor de betrokken lidstaten vielen dergelijke gebieden niet binnen de reikwijdte van de controles van de Commissie die wij hebben onderzocht. De controles van de Commissie waren gericht op specifieke aspecten van de controlesystemen van de betaalorganen, die werden geselecteerd op basis van een risicoanalyse, en omvatten niet elk jaar alle controleterreinen in alle betaalorganen.

⁽³⁶⁾ Bij oppervlaktegerelateerde maatregelen voor plattelandsontwikkeling wordt de verificatie van bepaalde essentiële elementen zoals de subsidiabele oppervlakte ook door middel van het GBCS verricht.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.41. In ons Jaarverslag 2014 hebben wij aangegeven dat het GBCS een aanzienlijke bijdrage levert tot de voorkoming en vermindering van de foutenniveaus in de steunregelingen waarop het van toepassing is⁽³⁷⁾. Dit jaar onderzochten wij de betrouwbaarheid van geselecteerde essentiële controlefuncties in het GBCS bij de zes bezochte betaalorganen (zie paragraaf 7.32). Zonder iets af te doen aan de GBCS-bijdrage tot de voorkoming en vermindering van de foutenniveaus, hebben wij geconstateerd dat sommige van de door ons onderzochte essentiële controlefuncties gebreken vertoonden. Deze hielden verband met het LPIS, de administratieve controles, de kwaliteit van de inspecties ter plaatse en de procedures voor de invordering van onterechte betalingen⁽³⁸⁾. In **figuur 7.9** geven wij een voorbeeld van de door ons geconstateerde tekortkomingen.

Figuur 7.9 — Voorbeeld van de in het LPIS aangetroffen tekortkomingen

Uit de jaarlijkse kwaliteitsbeoordeling van het LPIS in het Verenigd Koninkrijk (Noord-Ierland) bleek gedurende zes opeenvolgende jaren (2010-2015) dat het niet aan verschillende door de EU-wetgeving voorgeschreven kwaliteitseisen voldeed. Ondanks de wettelijke verplichting om in dergelijke situaties corrigerende maatregelen te nemen, bleek uit de kwaliteitsbeoordeling voor 2015 dat er geen sprake was van een consistente verbetering: in totaal was de oppervlakte van de in het Noord-Ierse LPIS geregistreerde subsidiabele gebieden ruim 2 % te hoog opgegeven, waardoor een risico op onregelmatige betalingen ontstaat.

De tekortkomingen in het Noord-Ierse LPIS hebben wij reeds gerapporteerd in ons Jaarverslag 2012 (bijlage 3.2).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Figuur 7.9 — Voorbeeld van de in het LPIS aangetroffen tekortkomingen

Vanaf 2013 hebben de Noord-Ierse autoriteiten naar aanleiding van audits van de Commissie corrigerende actie ondernomen.

De raming van het subsidiabele areaal in de kwaliteitsbeoordeling (KB) van het LPIS was „niet-conform” voor 2010, 2011, 2012 en 2015. De Noord-Ierse autoriteiten hebben in de desbetreffende KB-jaarverslagen uitgelegd wat de redenen daarvoor waren.

In de jaren waarin is begonnen met de driejaarlijkse LPIS-verversing (2013, 2014), is het aantal niet-conforme percelen teruggelopen. In 2015 constateerden de Noord-Ierse autoriteiten echter een stijging van het aantal niet-subsidiabele percelen dat niet via het verversingsprogramma was ontdekt.

De Commissie blijft de situatie nauwlettend volgen.

⁽³⁷⁾ Jaarverslag 2014, paragraaf 7.35.

⁽³⁸⁾ Wij hebben vastgesteld dat elk van deze essentiële controles tekortschoot in ten minste één van de zes bezochte betaalorganen. Wij hebben tekortkomingen vastgesteld bij alle zes betaalorganen, zij het in verschillende mate.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Systemen van de lidstaten met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen op het gebied van plattelandsontwikkeling

7.42. Voor vijf van de zes bezochte betaalorganen (zie paragraaf 7.32) hebben wij tekortkomingen vastgesteld in de administratieve controles met betrekking tot de subsidiabiliteitsvoorwaarden, en met name die in verband met openbare aanbesteding. Deze systeemgebreken vertoonden grote gelijkenis met de in voorgaande jaren geconstateerde en gerapporteerde gebreken⁽³⁹⁾. Systeemgebreken vormen een belangrijke oorzaak van de fouten die werden ontdekt tijdens het toetsen van verrichtingen (zie paragraaf 7.24).

7.43. Met betrekking tot openbare aanbesteding onderzochten wij een steekproef van 41 projecten (naast onze toetsing van verrichtingen), waarvan er acht (20 %) fouten vertoonden. In drie van de acht gevallen hebben wij niet-subsidiabele uitgaven vastgesteld die in totaal goed waren voor ruim 1,5 miljoen euro aan Elfpo-steun.

7.44. In een poging het foutenniveau in de bestedingen voor plattelandsontwikkeling te verminderen, voeren de Commissie en de lidstaten actieplannen uit ter identificatie van de oorzaken van fouten en om gerichte corrigerende maatregelen uit te voeren ter vermindering van het risico dat zich fouten voordoen. Voor regelmatig voorkomende fouten zijn wij nagegaan of de oorzaken van deze fouten werden behandeld in het actieplan van de betrokken lidstaat.

7.45. Wij hebben daarbij gekeken naar 14 van de aanzienlijkste kwantificeerbare fouten die tijdens onze toetsing van verrichtingen van 2015 zijn ontdekt in acht lidstaten. Wij hebben opgemerkt dat zeven van de acht hun actieplannen al in februari 2016 hadden geactualiseerd, waarbij zij maatregelen hebben opgenomen om enkele van de door ons geconstateerde kwesties aan te pakken. Tijdens ons onderzoek naar de systemen van de lidstaten hebben we echter vastgesteld dat de vier betaalorganen waarbij wij tekortkomingen hadden vastgesteld in de administratieve controles voor de openbare aanbestedingsprocedures, in hun actieplannen geen enkele actie hadden opgenomen om deze kwestie aan te pakken. Hoewel wij van oordeel zijn dat de actieplannen in het algemeen een goed instrument zijn om de oorzaken van fouten aan te pakken, is er nog ruimte voor verdere verbeteringen op het gebied van openbare aanbesteding.

7.42. De Commissie voert conformiteitsaudits uit in de lidstaten om na te gaan of de verrichte uitgaven in overeenstemming zijn met de voorschriften. In deze audits heeft de Commissie ook zwakke punten in administratieve controles aangetroffen die betrekking hadden op de subsidiabiliteitsvoorwaarden en de plaatsing van overheidsopdrachten.

Er is corrigerende actie ondernomen waarbij ook de nodige actieplannen ten uitvoer zijn gelegd. Daarnaast zijn in het jaarlijks activiteitenverslag 2015 punten van voorbehoud gemaakt.

Er zijn in dit verband ook financiële correcties verricht. Er lopen momenteel nog conformiteitsgoedkeuringsprocedures die waarschijnlijk tot verdere financiële correcties zullen leiden.

In 2015 is in vier lidstaten een speciale audit van de plaatsing van overheidsopdrachten verricht. Andere lidstaten worden in 2016 geauditeerd.

7.45. Wanneer bij conformiteitsaudits en audits van de Rekenkamer zwakke punten aan het licht komen, verzoekt de Commissie de lidstaten altijd om corrigerende actie, die de vorm van een actieplan kan aannemen.

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Rekenkamer in Speciaal verslag nr. 23/2014 heeft de Commissie alle lidstaten geadviseerd om speciaal te letten op de plaatsing van overheidsopdrachten en zo nodig corrigerende actie te ondernemen.

In het jaarlijks activiteitenverslag 2015 zijn punten van voorbehoud gemaakt voor plaatsingen van overheidsopdrachten, waaronder openbare aanbestedingen, zoals de Rekenkamer erkent in paragraaf 7.60.

⁽³⁹⁾ Zie paragraaf 7.53 van het Jaarverslag 2014, paragraaf 4.20 van het Jaarverslag 2013 en de paragrafen 4.21-4.25 van het Jaarverslag 2012.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Systemen van de lidstaten met betrekking tot de randvoorwaarden

7.46. Wij onderzochten het systeem dat ervoor moet zorgen dat er wordt voldaan aan de randvoorwaarden bij de zes bezochte betaalorganen (zie paragraaf 7.32). Wij hebben met name geanalyseerd hoe betrouwbaar de controlestatistieken en de ingestelde procedures zijn die ervoor moeten zorgen dat de lidstaten passende controles verrichten van de naleving van de randvoorwaarden voor de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten (nitratenrichtlijn⁽⁴⁰⁾) en voor kennisgevingen met betrekking tot vee⁽⁴¹⁾. Daarnaast hebben wij 63 controleverslagen geëvalueerd.

7.47. In vijf van de zes bezochte lidstaten hebben wij tekortkomingen geconstateerd; deze hebben voornamelijk betrekking op de betrouwbaarheid van de controlestatistieken en de steekproeftrekking. In 13 van de 63 geëvalueerde controleverslagen hebben wij problemen geconstateerd (bijv. onjuiste berekening van sancties, of het ontbreken van controles inzake bepaalde eisen). In Litouwen en het Verenigd Koninkrijk (Noord-Ierland) waren de sancties in 4 van de 24 onderzochte controleverslagen bovendien niet correct opgenomen in de controlestatistieken. In **figuur 7.10** geven wij een ander voorbeeld van de door ons vastgestelde tekortkomingen.

7.46. *De Commissie merkt op dat de randvoorwaarden geen verband houden met de beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid van de achterliggende „verrichtingen” (transacties).*

7.47. *De Commissie kan zich vinden in de waarneming van de Rekenkamer en besteedt bij haar audits speciale aandacht aan deze vereisten. In een groot aantal daarvan heeft de Commissie zwakke punten in de reikwijdte en kwaliteit van de controles op de naleving van de randvoorwaarden waargenomen. Wanneer een systemische niet-naleving wordt vastgesteld, vraagt de Commissie altijd om corrigerende actie en zo nodig een actieplan en zorgt zij ervoor dat de EU-begroting wordt beschermd door middel van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.*

⁽⁴⁰⁾ Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375 van 31.12.1991, blz. 1).

⁽⁴¹⁾ Krachtens de EU-wetgeving betreffende de randvoorwaarden moeten verplaatsing/geboorte/overlijden van vee binnen zeven dagen worden gemeld bij de nationale dierendatabank. Dergelijke regels zijn van belang om het risico op de verspreiding van ziekten in te perken, door de verplaatsing van dieren te controleren en de traceerbaarheid te verbeteren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Figuur 7.10 — Voorbeeld van ontoereikende controles van de randvoorwaarden

In Litouwen hebben wij geconstateerd dat de nationale autoriteiten de vereisten met betrekking tot de randvoorwaarden voor de bescherming van water tegen nitraten, die van toepassing zijn op alle landbouwers, onvoldoende hebben gecontroleerd. De lidstaat gebruikte meerdere drempels waaronder de landbouwers niet werden onderworpen aan controles inzake de randvoorwaarden met betrekking tot uit de nitratenrichtlijn voortvloeiende vereisten. Zo zijn landbouwers met cultuurgrond met een oppervlakte van 10 hectare of minder niet verplicht om aan te geven hoeveel meststoffen zij gebruiken. Dergelijke landbouwers vertegenwoordigen meer dan 70 % van alle landbouwers en hebben 14 % van het landbouwareaal in gebruik. Een ander voorbeeld is dat veehouders die minder dan tien grootvee-eenheden op één plaats houden niet verplicht zijn om een opslagtank voor dierlijke mest van daarmee overeenkomende grootte te hebben. Dergelijke landbouwers vertegenwoordigen 87 % van alle veehouders en houden 28 % van de grootvee-eenheden in Litouwen. De nitratenrichtlijn is gericht op de bescherming van het milieu en de gezondheid van de burgers. Hoewel het gebruik van drempelwaarden de administratieve last voor kleinere landbouwers kan verminderen, is het uitsluiten van landbouwers van de controles inzake de randvoorwaarden onregelmatig, en kan dit bovendien een negatieve invloed hebben op de verwezenlijking van de doelstellingen van de nitratenrichtlijn.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Figuur 7.10 — Voorbeeld van ontoereikende controles van de randvoorwaarden

De Commissie neemt kennis van de bevinding van de Rekenkamer. Hoewel de audit van de Commissie van 2014 in Litouwen alleen betrekking had op diergerelateerde RBE's, zijn soortgelijke tekortkomingen gevonden in de steekproeftrekking. Deze tekortkomingen worden verder behandeld in een conformiteitsgoedkeuringsprocedure.

Systemen van DG MARE en de lidstaten met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen op het gebied van visserij

7.48. De beheersautoriteiten doen betalingen aan de begunstigen en declareren de uitgaven bij de Commissie, die vervolgens de lidstaten vergoedt. De Commissie gebruikt de jaarlijkse controleverslagen en jaarlijkse adviezen van de auditautoriteiten om te beoordelen of de lidstaten beheers- en controlesystemen hebben opgezet die in overeenstemming zijn met de wettelijke voorschriften. De Commissie voert ook haar eigen controles uit om te verifiëren of de systemen doeltreffend functioneren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.49. Ons onderzoek naar de systemen op dit terrein was gericht op door de Commissie (DG MARE) verrichte controles. Daarnaast hebben wij een controle op stukken uitgevoerd van een steekproef van vijf van de door de Commissie verrichte conformiteitscontroles. De Commissie rapporteerde aanzienlijke gebreken in de systemen van twee van de vijf betrokken lidstaten (Italië en Roemenië).

7.50. Wij hebben de controlewerkzaamheden van de Commissie geëvalueerd, alsmede de wijze waarop zij de internationale controlestandaarden naleeft. De vijf door ons geëvalueerde controles waren niet volledig in overeenstemming met de standaarden en wij hebben tekortkomingen vastgesteld in het toezicht op de controle en de controledocumentatie.

7.51. Wij hebben ook een controle door de Commissie in Roemenië herhaald. Wij hebben tekortkomingen vastgesteld in de administratieve controles van de beheersautoriteit, met name in verband met de aanbestedingsprocedures (zie **figuur 7.11**).

Figuur 7.11 — Tekortkomingen op het gebied van aanbesteding in Roemenië

Wij onderzochten een steekproef van zeven aanbestedingsprocedures, waarvan er vijf (twee openbare en drie particuliere) fouten vertoonden. De drie particuliere gevallen waren niet ontdekt door de Commissie. Ook hebben wij in twee van de zes onderzochte gevallen tekortkomingen geconstateerd met betrekking tot de selectieprocedure.

7.52. Op basis van de 24 controles die DG MARE in 2014 en 2015 verrichtte en die waren afgerond op het moment van onze controle, stelde het twee financiële correcties voor. Uit onze evaluatie van een steekproef van vijf van deze controles is gebleken dat de financiële correcties in twee gevallen (Italië en Roemenië) geen betrekking hadden op alle tekortkomingen die van invloed waren op de internebeheersingsystemen van de beheersautoriteiten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.50. De Commissie heeft erkend dat verbeteringen nodig waren op het gebied van het audittoezicht en de auditdocumentatie, en heeft haar procedures dienovereenkomstig aangescherpt. De geauditeerde dossiers dateren van vóór deze wijzigingen.

Figuur 7.11 — Tekortkomingen op het gebied van aanbesteding in Roemenië

De standaardchecklists van de Commissie zijn gericht op de naleving van de regelgeving voor de plaatsing van opdrachten door de overheid, en dus ook openbare aanbestedingen, en niet zozeer op de plaatsing van opdrachten door particulieren. De zeven procedures hadden betrekking op de plaatsing van opdrachten door particulieren op basis van instructies van de Roemeense autoriteiten (vijf zaken) én op de plaatsing van opdrachten door de overheid (twee zaken die verband hielden met technische bijstand) waarbij de Commissie al op de hoogte was van de zwakke punten.

Voorts had de Commissie eerder al zwakke punten in de projectselectie geconstateerd.

7.52. De Commissie stelt financiële correcties voor wanneer zij duidelijke tekortkomingen constateert. Zij vindt dat op basis van haar eigen analyse passende correcties zijn toegepast bij zowel Italië als Roemenië. In het geval van Roemenië zal zij echter nagaan of aanvullende correcties op basis van de bevindingen van de Rekenkamer nodig zijn.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Jaarlijks activiteitenverslag van DG AGRI

7.53. In zijn JAV 2015 beoordeelt DG AGRI voor de belangrijkste bestedingsterreinen welke uitgaven risico lopen. De door de lidstaten (voor elk betaalorgaan) in hun controlestatistieken gerapporteerde foutenniveaus vormen het uitgangspunt van deze beoordeling. De Commissie past die foutenniveaus vervolgens aan, waarbij zij hoofdzakelijk gebruikmaakt van controles die zij en de Rekenkamer gedurende de voorgaande drie jaar hebben verricht, alsmede van de adviezen van de certificerende instanties inzake de wettigheid en de regelmatigheid voor het begrotingsjaar 2015. De daaruit voortvloeiende aangepaste foutenpercentages worden dan samengevoegd en gebruikt om te berekenen hoeveel uitgaven er in totaal risico lopen; dit is het foutenpercentage dat volgens de schatting van de Commissie invloed heeft op de EU-begroting. Wij zijn van mening dat dit over het algemeen een valide aanpak is die een toereikende basis kan bieden voor punten van voorbehoud op het niveau van individuele betaalorganen. Wij merken echter het volgende op:

7.54. In 2015 waren de certificerende instanties voor het eerst verplicht om zich, aan de hand van een representatieve steekproef, te verzekeren van de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven waarvoor om terugbetaling was verzocht door de betaalorganen van de Commissie. Zo spelen de certificerende instanties een sleutelrol in het zekerheidsmodel van de Commissie voor de periode 2014-2020. In 2015 kon DG AGRI slechts in zeer beperkte mate gebruikmaken van de adviezen van de certificerende instanties inzake de wettigheid en regelmatigheid, doordat sprake was van significante tekortkomingen in de methodologie en de tenuitvoerlegging (zoals vertragingen bij de aanwijzing van de certificerende instanties in de lidstaten, ontoereikende controlestrategieën, te geringe steekproeven voor de gegevensgerichte toetsing, en onvoldoende technische vaardigheden en juridische deskundigheid om tekortkomingen te kunnen vaststellen in de door de betaalorganen uitgevoerde administratieve controles en controles ter plaatse).

7.55. De Commissie verrichtte aanpassingen om het aangepaste foutenpercentage vast te stellen voor het deel van de uitgaven waarvoor haar eigen of onze controleresultaten beschikbaar waren. In zijn JAV maakte DG AGRI echter niet bekend welk deel van de uitgaven niet is aangepast omdat dergelijke controleresultaten ontbraken. In dergelijke gevallen vertrouwt de Commissie op de controlestatistieken van de lidstaten, wat een te lage inschatting van het aangepaste foutenpercentage tot gevolg kan hebben.

7.54. De Commissie is van mening dat de beheers- en controle-systemen van de lidstaten mettertijd zullen verbeteren en meer zekerheid zullen bieden over de door de lidstaten gemelde fouten wanneer een oordeel van een nationale onafhankelijke professionele auditinstantie over de wettigheid en regelmatigheid beschikbaar is. Aangezien begrotingsjaar 2015 het eerste jaar was waarvoor deze nieuwe aanpak is gevolgd, konden de vruchten van de nieuwe werkzaamheden van de certificerende instanties nog niet volledig worden geplukt.

Niettemin kan voor de toekomst een aantal bemoedigende lessen worden getrokken uit de exercitie van 2015.

7.55. De Commissie onderzoekt de situatie voor elk betaalorgaan niet alleen op basis van haar eigen auditbevindingen en die van de Rekenkamer over de drie voorgaande jaren, maar ook op basis van de oordelen die voor het betrokken begrotingsjaar zijn ontvangen van de certificerende instantie van elk betaalorgaan. Er zijn dus altijd auditresultaten beschikbaar.

De certificerende instanties moesten in 2015 voor het eerst een oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de achterliggende transacties geven. Dit leverde nog meer details en informatie op die van belang zijn om uit te maken of de gemelde foutenpercentages aanpassing behoeven.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.56. **Figuur 7.12** geeft de essentiële gegevens⁽⁴²⁾ weer die werden gebruikt voor de beoordeling van het JAV 2015 van DG AGRI.

Belangrijkste uitgaven-terrein	JAV (begrotingsjaar)	Uitgaven 2015 (miljoen euro)	Gemiddeld door de lidstaten gerapporteerd foutenpercentage	Geaggregeerd aangepast foutenpercentage	Corrigerend vermogen				
					Gemiddelde aan financiële correcties gedurende de afgelopen drie jaar (miljoen euro)		Gemiddelde aan terugvoordelingen gedurende de afgelopen drie jaar (miljoen euro)		Totaal
ELGF	2014	44 137,85	0,55 %	2,61 %	536,44	1,22 %	117,83	0,27 %	1,49 %
	2015	44 834,52	0,68 %	1,47 %	665,36	1,48 %	107,41	0,24 %	1,72 %
Elfpo	2014	11 186,00	1,52 %	5,09 %	113,58	1,02 %	95,64	0,85 %	1,87 %
	2015	9 843,14	1,78 %	4,99 %	177,99	1,81 %	114,95	1,17 %	2,98 %

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG AGRI.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.57. Ondanks een stijging van het door de lidstaten gemelde gemiddelde foutenpercentage van 0,55 % in 2014 tot 0,68 % in 2015, concludeert de Commissie voor het ELGF dat het aangepaste foutenpercentage is gedaald van 2,61 % in 2014 tot 1,47 % in 2015. De Commissie heeft verklaard dat deze verlaging van het aangepaste foutenpercentage vooral het gevolg is van:

- verbeteringen in de controlesystemen van de lidstaten als gevolg van corrigerende maatregelen die zijn genomen met ingang van het aanvraagjaar 2014;
- het feit dat de Commissie over meer actuele informatie beschikt waarmee zij de eerder berekende aanpassingen kan verlagen.

7.58. Voor het ELGF is in de jaarlijks activiteitenverslagen vermeld dat het samengevoegde aangepaste foutenpercentage is gedaald van 2,61 % in 2014 tot 1,47 % in 2015. Wanneer de kwantificering van fouten inzake de randvoorwaarden buiten beschouwing worden gelaten, blijkt uit onze controleresultaten dat het geschatte foutenpercentage stabiel is gebleven (zie **bijlage 7.1**).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.57. De Commissie vindt dat uit een stijging van het gemiddelde niveau van de gemelde fouten blijkt dat de beheers- en controlesystemen van de lidstaten beter werken op het gebied van de opsporing en melding van fouten. Daaruit volgt dat het gemelde foutenpercentage betrouwbaarder wordt geacht en dus minder aanpassingen nodig zijn.

De door de Rekenkamer genoemde factoren hebben positief uitgewerkt op de ontwikkeling van het aangepaste foutenpercentage.

⁽⁴²⁾ Het aangepaste foutenpercentage voor 2015 is berekend zonder de voorfinancieringen ad 1 945,2 miljoen euro die aan de lidstaten werden betaald voor de plattelandsontwikkelingsprogramma's voor de periode 2014-2020.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.59. Voor het Elfpo heeft de Commissie het door de lidstaten gemelde gemiddelde foutenpercentage van 1,78 % bijna verdrievoudigd voor de berekening van het aangepaste foutenpercentage van 4,99 %. Voor 56 van de 72 betaalorganen die Elfpo-uitgaven declareren, heeft de Commissie het door hen gemelde foutenpercentage aangepast. Wij zijn van oordeel dat het gecorrigeerd foutenpercentage van 4,99 % in grote lijnen overeenkomt met het door ons geschatte foutenpercentage. De Commissie heeft de afgelopen jaren meer conformiteitscontroles van Elfpo-uitgaven verricht en zij heeft ook horizontale controles gestart die zijn gericht op maatregelen/betaalorganen met gelijksoortige risico's. Een voorbeeld daarvan is een controle van een openbare aanbesteding die ertoe heeft bijgedragen dat er algemene punten van voorbehoud zijn gemaakt voor Duitsland en Spanje.

7.60. De Commissie omschrijft het corrigerend vermogen als een mechanisme voor het corrigeren van gemaakte fouten en voor de bescherming van de EU-begroting. De jaarlijkse stijging van het berekende corrigerend vermogen voor het ELGF (tot 1,72 %) en voor het Elfpo (tot 2,98 %) is het resultaat van de recente inspanningen van de Commissie om het aantal oude openstaande conformiteitscontroles terug te brengen (zie paragraaf 7.34). Dit had een effect op het totaalbedrag van de vastgestelde financiële correcties, met name in 2015.

7.61. Het corrigerend vermogen van de Commissie wordt berekend op basis van een driejarig gemiddelde van de ontvangen financiële correcties en houdt geen rechtstreeks verband met de in 2015 gedane uitgaven, die in de komende jaren zullen worden gecorrigeerd. Dit verklaart de afwijking van dit jaar dat de Commissie rapporteert dat haar jaarlijkse corrigerend vermogen voor ELGF-uitgaven hoger is dan het aangepaste foutenpercentage. Voor het Elfpo is er geen zekerheid dat het resterende financiële risico tegen het einde van de programmeringsperiode onder de materialiteitsdrempel zal blijven. De Commissie heeft dit bevestigd in haar JAV over 2015⁽⁴³⁾.

Jaarlijks activiteitenverslag van DG MARE

7.62. Wij hebben het jaarlijks activiteitenverslag 2015 van DG MARE onderzocht, waarbij wij ons hebben gericht op de vragen of alle belangrijke informatie openbaar was gemaakt, of de verstrekte informatie met onze eigen bevindingen overeenkwam en of de door de Commissie voor de berekening van de foutenpercentages gebruikte ramingen redelijk waren.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.60. *Zoals uitgelegd in het jaarlijks activiteitenverslag 2015 van het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling, is het corrigerend vermogen een raming van de bedragen van toekomstige correcties, berekend als een historisch gemiddelde van de financiële nettocorrecties.*

7.61. *Het corrigerend vermogen en het aangepaste foutenpercentage zijn twee ramingen die samen een indicator vormen voor de zekerheid omtrent de doeltreffendheid van het meerjarig controlesysteem bij de bescherming van de EU-begroting.*

In zijn jaarlijks activiteitenverslag 2015 geeft de directeur-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling zekerheid voor de GLB-uitgaven van 2015 als geheel, waarbij rekening wordt gehouden met zowel het aangepaste foutenpercentage als het corrigerend vermogen.

⁽⁴³⁾ DG AGRI, JAV 2015, paragraaf 3.3: „Rekening houdend met het feit dat de wettigheid en de regelmatigheid in evenwicht moeten worden gebracht met de verwezenlijking van beleidsdoelstellingen, daarbij de kosten van die verwezenlijking in aanmerking nemend, kan niet met enige zekerheid worden verwacht dat voor plattelandsontwikkeling met redelijke inspanningen een resterend financieel risico zou kunnen worden bereikt dat lager is dan 2 %.”

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.63. DG MARE heeft voor drie operationele programma's drie aankondigingen van afsluiting verstuurd met het voorstel een bedrag van 53,6 miljoen euro terug te vorderen. Dit materiële bedrag wordt niet vermeld in het jaarlijks activiteitenverslag. Het JAV bevat punten van voorbehoud voor vijf lidstaten, waaronder Roemenië, wat in overeenstemming is met onze controlebevindingen. Onze controle heeft geen aanleiding gegeven om te twijfelen aan de berekening door DG MARE van de foutenpercentages.

Conclusie en aanbevelingen

De conclusie voor 2015

7.64. Over het geheel genomen wijst de informatie erop dat de uitgaven voor „Natuurlijke hulpbronnen” en de beide terreinen waarvoor een specifieke beoordeling is opgesteld (zie de paragrafen 7.13 en 7.21) een materieel foutenpercentage vertonen.

7.65. Op het terrein van deze MFK-rubriek wijst de toetsing van verrichtingen uit dat het geschatte foutenpercentage in de populatie 2,9 % is (zie **bijlage 7.1**).

Aanbevelingen

7.66. **Bijlage 7.2** toont de resultaten van onze beoordeling van de vooruitgang bij het opvolgen van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen. In de Jaarverslagen 2012 en 2013 deed de Rekenkamer twintig aanbevelingen. De Commissie en de lidstaten hebben vier aanbevelingen volledig uitgevoerd, terwijl er vijf in de meeste opzichten en tien in enkele opzichten werden uitgevoerd.

7.67. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2015 bevelen wij de Commissie voor het ELGF aan:

- **Aanbeveling 1:** dat zij haar inspanningen voortzet om follow-up te geven aan gevallen waarin de nationale wetgeving niet in overeenstemming is met de EU-wetgeving, met inbegrip van alle haar ter beschikking staande rechtsmiddelen, met name opschorting van betalingen (zie paragraaf 7.20 en **figuur 7.5**)

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.63. Dit bedrag is niet vermeld omdat de Commissie het niet als een risicobedrag beschouwt. Bij één van de drie programma's is een terugvorderingsopdracht uitgeschreven voor het verwachte bedrag. Bij de twee andere programma's hadden de lidstaat en het directoraat-generaal Maritieme Zaken en Visserij ten tijde van de opstelling van het jaarlijks activiteitenverslag al grotendeels overeenstemming bereikt over de door de Commissie terug te vorderen bedragen. De eventuele aanpassingen van dit bedrag (en het bijbehorende financiële risico) zullen derhalve minimaal zijn.

7.65. De Commissie neemt nota van de door de Rekenkamer geraamde meest waarschijnlijke fout, die min of meer overeenkomt met die van afgelopen jaar als de randvoorwaarden buiten beschouwing worden gelaten.

7.66. De Commissie neemt nota van de meest recente beoordeling door de Rekenkamer van de vooruitgang die is geboekt bij het opvolgen van de aanbevelingen van de voorgaande jaarverslagen.

De Commissie blijft samen met de lidstaten werken aan een verdere verbetering van de wijze waarop zij de aanbevelingen van de Rekenkamer opvolgen.

De Commissie stemt in met deze aanbeveling.

De Commissie is van mening dat een en ander al concreet gestalte krijgt met haar lopende auditwerkzaamheden en met de verstrekking van de nodige richtsnoeren. Ook zet zij in het kader van het gedeeld beheer de nodige stappen om de auditinstanties van de lidstaten bij te staan in een doeltreffende kwijting van hun taken. Bovendien worden tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen van de lidstaten zo nodig aangepakt middels gerichte en omvattende actieplannen. Wanneer de Commissie zulke problemen bij haar monitoring of audits constateert, verzoekt zij de lidstaat corrigerende maatregelen te nemen. Is het probleem acuut, dan moet de lidstaat een corrigerend actieplan ten uitvoer leggen, hetgeen nauwlettend door de diensten wordt gevolgd. Tot dusver zijn dergelijke plannen zeer doeltreffend gebleken. Wanneer de uitvoering van het actieplan niet effectief wordt geacht, kunnen de betalingen worden verlaagd of opgeschort om de EU-begroting te beschermen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 2:** de resultaten van de door de lidstaten verrichte LPIS-kwaliteitsbeoordelingen jaarlijks te monitoren, en te controleren dat alle lidstaten met negatieve beoordelingen daadwerkelijk de nodige corrigerende maatregelen nemen (zie **figuur 7.9**);

voor plattelandsontwikkeling:

- **Aanbeveling 3:** ervoor te zorgen dat alle actieplannen van de lidstaten voor de aanpak van fouten bij de uitgaven voor plattelandsontwikkeling doeltreffende maatregelen omvatten inzake overheidsopdrachten (zie paragraaf 7.45);

voor het ELGF en plattelandsontwikkeling:

- **Aanbeveling 4:** te monitoren en actief te ondersteunen dat de certificerende instanties hun werkzaamheden en methodologie verbeteren ten aanzien van de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven, zodat zij betrouwbare informatie aanleveren voor de raming door de Commissie van het restfoutenpercentage (zie paragraaf 7.54);
- **Aanbeveling 5:** het controlehandboek van DG AGRI bij te werken door daarin gedetailleerde controleprocedures en documentatievereisten op te nemen voor de verificatie van de door de lidstaten verstrekte gegevens, welke worden gebruikt voor de berekening van financiële correcties (zie paragraaf 7.36);

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie stemt in met deze aanbeveling.

De resultaten van de LPIS-kwaliteitsbeoordeling worden op jaarbasis gemonitord. Bij deze jaarlijkse exercitie gaat het om een kwaliteitscontroleproces dat uiteindelijk tot doel heeft de kwaliteit en betrouwbaarheid van het LPIS te verbeteren door de opgespoorde technische zwakke punten te analyseren en corrigerende actie te ondernemen.

De Commissie stemt in met deze aanbeveling.

De Commissie houdt zich al volop bezig met de verstrekking van gerichte en doeltreffende richtsnoeren waarin wordt aangegeven hoe onregelmatigheden in procedures voor de plaatsing van overheidsopdrachten kunnen worden voorkomen. In dit verband wordt gewezen op de dit jaar uitgebrachte studie over de bestuurlijke capaciteit in de EU op het gebied van de plaatsing van overheidsopdrachten („Public Procurement — a study on administrative capacity of the EU”), waarin landspecifieke aanbevelingen zijn opgenomen, en op een leidraad uit 2015 voor professionals ter vermindering van veelvoorkomende fouten bij projecten die door Europese structuur- en investeringsfondsen worden gefinancierd („Guidance for practitioners on the avoidance of the most common errors in public procurement of projects funded by the European Structural and Investment Funds”).

In december 2015 heeft de Commissie erop gewezen dat alle lidstaten speciaal moeten letten op de regelgeving voor de plaatsing van overheidsopdrachten en zo nodig corrigerende actie moeten ondernemen.

De Commissie werkt intensief met de lidstaten samen om de oorzaken van fouten bij de tenuitvoerlegging van het beleid te achterhalen en weg te nemen. Er zal worden voortgewerkt aan een verdere aanpak van gesignaleerde tekortkomingen, waarbij ook om een actieplan kan worden gevraagd. De Commissie neemt geen genoegen met onvolledige of tekortschietende actieplannen.

De lidstaten wordt verzocht corrigerende actie te ondernemen wanneer bij conformiteitsaudits, de audit van de Rekenkamer of in de bevindingen van de certificerende instantie of het betaalorgaan zwakke punten worden geconstateerd. Tot slot worden zo nodig financiële nettocorrecties toegepast.

De Commissie stemt in met deze aanbeveling.

De Commissie blijft de lidstaten ondersteuning bieden bij de verbetering en consolidatie van het werk van de certificerende instantie zodat de komende jaren een grotere zekerheid kan worden verkregen op basis van hun werk.

De Commissie stemt in met deze aanbeveling.

De Commissie zal bij het bijwerken van haar audithandboek aandacht besteden aan deze kwestie en daarbij voortbouwen op de opgedane ervaring.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

voor visserij:

- **Aanbeveling 6:** ervoor te zorgen dat de conformiteitscontroles van DG MARE meer in overeenstemming zijn met de internationale controlestandaarden (zie paragraaf 7.50).

De Commissie stemt in met deze aanbeveling.

Opgemerkt zij dat bij de procedurele verbeteringen die hebben plaatsgevonden na de periode waarop de audit van de Rekenkamer betrekking heeft, al tal van problemen zijn aangepakt die hier onder de aandacht worden gebracht (met name wat betreft het auditbewijs en het auditspoor). Voorts wordt thans gewerkt aan de invoering van een kwaliteitscontroleprocedure.

DEEL 2 — PRESTATIEGERELATEERDE KWESTIES OP HET GEBIED VAN PLATTELANDSONTWIKKELING

Beoordeling van de prestaties van projecten

7.68. Vorig jaar hebben wij gerapporteerd⁽⁴⁴⁾ over onze werkzaamheden op het gebied van prestatiegerelateerde kwesties voor geselecteerde verrichtingen op het gebied van plattelandsontwikkeling. Dit jaar hebben we deze werkzaamheden voortgezet. Van de 159 verrichtingen op het gebied van plattelandsontwikkeling waarvan wij de regelmatigheid hebben getoetst, hebben wij voor 59 projecten die investeringen in materiële activa omvatten een beoordeling van prestatiegerelateerde kwesties gemaakt.

7.69. Van deze 59 investeringsprojecten waren er op het moment van ons controlebezoek 34 afgerond. Voor deze afgeronde investeringsprojecten hebben wij gecontroleerd of de investering volgens plan was uitgevoerd. De meeste projecten (95 %) voldeden aan dit criterium.

7.70. Voor de 59 investeringsprojecten hebben wij de volgende belangrijke doelmatigheidskwesties geconstateerd:

- er is onvoldoende bewijs waaruit blijkt dat de kosten redelijk zijn;
- tekortkomingen ten aanzien van de doelgerichtheid van maatregelen en de selectie van projecten, inclusief zwakke koppelingen met de Europa 2020-doelstellingen.

⁽⁴⁴⁾ Jaarverslag 2014, deel 2 van hoofdstuk 7.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Onvoldoende bewijs waaruit blijkt dat de kosten redelijk zijn

7.71. Voor 33 van de 59 investeringsprojecten (56 %) hebben wij voldoende bewijs aangetroffen waaruit blijkt dat de kosten van het project redelijk waren. Voor 26 investeringsprojecten (44 %) was dit echter niet het geval. Vorig jaar waren de cijfers respectievelijk 69 % en 31 %. Voor beide jaren werden de onderzochte projecten uitgevoerd gedurende de programmeringsperiode 2007-2013 en volgens dezelfde regels. **Figuur 7.13** bevat twee voorbeelden van investeringsprojecten voor dezelfde maatregel voor plattelandontwikkeling, waarbij de kosten van één project naar onze mening redelijk zijn, maar de kosten van het andere project niet. In 2014 hebben wij een speciaal verslag gepubliceerd waarin dit onderwerp uitvoerig wordt onderzocht ⁽⁴⁵⁾.

Figuur 7.13 — Voorbeelden van de controle van de redelijkheid van de kosten voor de modernisering van landbouwbedrijven

Een begunstigde in Griekenland kocht een tractor die gedeeltelijk was gefinancierd uit middelen voor plattelandontwikkeling. De begunstigde diende een van tevoren bepaalde formule toe te passen voor de berekening van het gepaste vermogen van de tractor, rekening houdend met de oppervlakte cultuurgrond van het terrein. De begunstigde verstrekte een offerte die door het betaalorgaan werd getoetst aan een referentieprijs die was overgenomen uit een gespecialiseerd tijdschrift over landbouwmachines. Het betaalorgaan concludeerde dat de prijs voor het specifieke model 10 % lager zou moeten zijn dan de voorgestelde prijs. Dit heeft ertoe geleid dat de begunstigde een goedkopere tractor kocht.

In Slowakije hebben wij een project gecontroleerd voor de bouw van een opslagfaciliteit. Het betaalorgaan heeft niet gecontroleerd of de kosten redelijk waren. Wij hebben echter afdoende bewijs verkregen dat de prijs van een van de belangrijkste bouwmaterialen (beton) zes keer hoger was dan de normale marktprijs. De totale kosten van het project hadden meer dan 50 % lager moeten zijn.

7.72. Van de 59 investeringsprojecten waren er 50 (85 %) in overeenstemming met de behoeften in zowel kwantitatief als kwalitatief opzicht. Zo hebben wij drie projecten bezocht die betrekking hebben op de bouw of de uitbreiding van gemeenschapscentra in kleine steden of dorpen in het kader van de maatregelen „dorpsvernieuwing en -ontwikkeling” en „uitvoering van plaatselijke ontwikkelingsstrategieën”. Op dat moment werden de investeringen volledig gebruikt: alle ruimtes waren in gebruik en er waren activiteiten voor de lokale gemeenschap gepland voor de daaropvolgende weken.

7.71. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de beoordeling van de redelijkheid van de kosten (zie artikel 48 van Verordening (EU) nr. 809/2014). De Commissie beschermt de EU-begroting wanneer bij conformiteitsprocedures zwakke punten aan het licht komen, en verstrekt richtsnoeren voor de verbetering van de bestaande systemen (zie de richtsnoeren voor controles en sancties in het kader van plattelandontwikkeling, waarin een checklist voor de beoordeling van de redelijkheid van de kosten is opgenomen). Voorts organiseert het Europees netwerk voor plattelandontwikkeling opleidingen en de uitwisseling van goede praktijken. Tot slot moedigt de Commissie het gebruik van vereenvoudigde kostenopties in de lidstaten aan.

Figuur 7.13 — Voorbeelden van de controle van de redelijkheid van de kosten voor de modernisering van landbouwbedrijven

Over het Slowaakse geval merkt de Commissie op dat het project is uitgevoerd.

⁽⁴⁵⁾ Zie Speciaal verslag nr. 22/2014 „Realiseren van zuinigheid: beheersing van de kosten van door de EU gefinancierde projecten voor plattelandontwikkeling” (<http://eca.europa.eu>).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.73. Bij negen projecten (15 %) was de projectoutput echter groter dan werkelijk nodig was. Een voorbeeld hiervan is de bouw van een opslagplaats waarin de ruimte verscheidene malen groter was dan nodig en daardoor voor een groot deel onbenut bleef. **Figuur 7.14** bevat een ander voorbeeld van een project dat niet-essentiële onderdelen omvatte.

Figuur 7.14 — Voorbeeld van een project dat niet-essentiële onderdelen omvatte

In Italië (Campanië) vernieuwde een gemeente een wandelweg met een lengte van één kilometer in een bergstreek, voor een bedrag van 441 000 euro. Tijdens de aanbestedingsprocedure verzocht de gemeente geïnteresseerde ondernemingen voorstellen te doen om de investering functioneler en milieuvriendelijker te maken. Het voorstel van het geselecteerde bedrijf omvatte extra elementen voor een bedrag van 80 000 euro, bovenop de kosten van de werkzaamheden aan de wandelweg. Deze extra elementen omvatten een mountainbike ter waarde van 4 000 euro, een panoramakijker ter waarde van 3 500 euro en een gift van 10 000 euro aan een plaatselijke kerk.

In plaats van de opdracht te beperken tot de behoeften voor de renovatie van de wandelweg, werden aanvullende elementen toegevoegd, wat tot hogere kosten heeft geleid.

Tekortkomingen ten aanzien van de doelgerichtheid van maatregelen en de selectie van projecten

7.74. Wij hebben getoetst of de steun was gericht op duidelijk omschreven doelstellingen die verband houden met structurele en territoriale behoeften en structurele nadelen. Bij 22 % van de onderzochte investeringsprojecten was niet aan dit criterium voldaan. Vorig jaar hebben wij een vergelijkbaar percentage gerapporteerd (21 %). **Figuur 7.15** bevat voorbeelden van goede en slechte praktijken. In onze speciale verslagen hebben wij gerapporteerd over het gebrek aan behoorlijke doelgerichtheid van investeringen in het kader van plattelandsontwikkeling⁽⁴⁶⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Figuur 7.14 — Voorbeeld van een project dat niet-essentiële onderdelen omvatte

Het project in kwestie, dat steun heeft ontvangen in het kader van bosbouwmaatregel 227 „niet-productieve investeringen”, wordt momenteel onderzocht door de regio. De regionale beheersautoriteit heeft het slotsaldo van het project nog niet betaald en wil naar aanleiding van de verrichte controle een verlaging toepassen.

7.74. Voor de periode 2014-2020 zijn voor alle maatregelen, behalve de areaal- en de diergereleerde maatregelen, selectiecriteria vastgesteld. De selectiecriteria-beginselen moeten aansluiten bij de strategie en doelstellingen van het beleid en moeten worden vastgesteld in het programma. Aanvragen worden vervolgens getoetst aan en gerangschikt op basis van specifieke selectiecriteria, waarover het monitoringcomité moet worden geraadpleegd. Bij de toepassing van selectiecriteria moet een minimumdrempel worden vastgesteld om te voorkomen dat povere projecten worden gefinancierd.

⁽⁴⁶⁾ Zie bijvoorbeeld Speciaal verslag nr. 8/2012 „Steunverlening richten op de modernisering van landbouwbedrijven”, Speciaal verslag nr. 1/2013 „Was de EU-steun aan de voedselverwerkende industrie doeltreffend en doelmatig in het verhogen van de toegevoegde waarde van landbouwproducten?” en Speciaal verslag nr. 6/2013 „Hebben de lidstaten en de Commissie kosteneffectiviteit bereikt met de maatregelen ter diversificatie van de plattelandseconomie?” (<http://eca.europa.eu>).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Figuur 7.15 — Voorbeelden van doelgerichtheid en selectie

In Italië (Campanië) deed het betaalorgaan een oproep tot het indienen van voorstellen met een budget van 25 miljoen euro in het kader van de maatregel „modernisering van landbouwbedrijven”. Het betaalorgaan paste verschillende selectiecriteria toe met betrekking tot de begunstigde (bijv. criteria inzake jonge landbouwers en genderevenwicht), het bedrijf (bijv. bedrijven gevestigd in probleemgebieden of bedrijven die kwaliteitsproducten produceren), en het project (bijv. criteria inzake synergieën met andere maatregelen, innovatie enz.). De Italiaanse autoriteiten bepaalden vooraf ook een minimumdrempel waaraan een project moest voldoen om te worden geselecteerd. In dit geval hebben de Italiaanse autoriteiten het uitgeven ondergeschikt gemaakt aan de beginselen van goed financieel beheer.

In Hongarije omvatten de doelstellingen van de maatregel „modernisering van landbouwbedrijven” drie brede thema's (modernisering, diversificatie en naleving van normen). De gecontroleerde submaatregel was gericht op veehouderijen met een bepaalde minimumomvang. Er was geen sprake van andere prioritering of geografische concentratie van de steun.

In het programma voor plattelandsontwikkeling werd het beschikbare budget verdeeld in bedragen die op gezette tijden beschikbaar worden gesteld aan de aanvragers. Hoewel de Hongaarse autoriteiten selectiecriteria hadden vastgesteld, hebben zij deze niet toegepast. De oproep tot het indienen van voorstellen voor het gecontroleerde project werd gedaan op 16 december 2013, met een begroting van 10 miljoen euro. De Hongaarse autoriteiten financierden projecten volgens het beginsel „wie het eerst komt, het eerst maalt”. Het laatste goedgekeurde project werd ingediend op 19 december 2013, slechts drie dagen na de publicatie van de oproep.

In dit geval werd in de selectieprocedure geen rekening gehouden met de potentiële impact van de projecten. Volgens de benadering die in Hongarije werd waargenomen, mag het betaalorgaan projecten met minder toegevoegde waarde financieren om de eenvoudige reden dat zij eerder werden ingediend dan andere projecten met een hogere toegevoegde waarde.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Figuur 7.15 — Voorbeelden van doelgerichtheid en selectie

Met de toegevoegde waarde van projecten wordt rekening gehouden bij de subsidiabiliteitscontroles. Helemaal aan het eind van de programmeringsperiode 2007-2013, in december 2013, hebben de Hongaarse autoriteiten niet hetzelfde selectiesysteem toegepast als in de voorgaande jaren. Het doel was om investeringen te ondersteunen die nog vóór eind 2015 konden worden afgerond.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.75. Voor de 59 onderzochte investeringsprojecten hebben we beoordeeld of de Europa 2020-doelstellingen, zoals innovatie of energie uit hernieuwbare energiebronnen, waren omgezet in operationele elementen van toespitsing van de maatregelen en de selectieprocedures⁽⁴⁷⁾. Wij hebben geconstateerd dat dit het geval was in slechts 51 % van de geëvalueerde projecten, ondanks het feit dat bijna alle daarvan (57 van de 59) waren goedgekeurd na de vaststelling van Europa 2020-doelstellingen. **Figuur 7.16** bevat voorbeelden van goede en slechte praktijken.

Figuur 7.16 — Voorbeelden van koppelingen met EU-prioriteiten

In Italië (Campanië) controleerden wij een project in het kader van de maatregel „niet-productieve investeringen” ter waarde van bijna 100 000 euro. Het project bestond uit de wederopbouw van stapelmuren met behulp van stenen die afkomstig waren van een vroegere muur met een soortgelijke omvang, en het was gericht op de wederopbouw van elementen van het rurale landschap. In dit geval hebben wij geen verband met een van de doelstellingen van de EU 2020-strategie kunnen vaststellen.

In deze regio hebben wij ook een project gecontroleerd dat was geselecteerd op basis van de in **figuur 7.15** beschreven procedure. Het project omvatte investeringen in een nieuw irrigatiesysteem, in een gebied voor de opvang van regenwater, en in fotovoltaïsche panelen. Het project draagt bij tot een van de vijf kerndoelen van de EU 2020-strategie: de aanpassing aan klimaatverandering en energie-efficiëntie.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.75. *Projecten die door de nationale autoriteiten in de programmeringsperiode 2007-2013 zijn geselecteerd, mogen niet worden getoetst aan de doelstellingen van Europa 2020 omdat die er nog niet waren bij de goedkeuring van het rechtskader voor die programmeringsperiode (in 2005). In dat licht bezien vindt de Commissie het juist een gunstig resultaat dat bij 51 % van de onderzochte projecten een verband bestond met de streefdoelen van Europa 2020.*

De Commissie ziet de plattelandsontwikkelingsprioriteiten voor 2014-2020 als een vertaling van de thematische doelstellingen van Europa 2020 naar de specifieke context van het plattelandsontwikkelingsbeleid.

Het Elfpo-rechtskader is een duidelijke schakel: de bijdrage aan Europa 2020 wordt nagestreefd aan de hand van zes prioriteiten die zijn onderverdeeld in aandachtsgebieden. Dit vereiste komt volledig tot uiting in de structuur van de Elfpo-programma's. De voortgang in de richting van de streefdoelen van de prioriteiten/aandachtsgebieden wordt gemonitord in de jaarlijkse uitvoeringsverslagen. Om te zorgen voor samenhang met de thematische doelstellingen, zijn overeenstemmingstabellen gehecht aan de documenten met richtsnoeren.

Figuur 7.16 — Voorbeelden van koppelingen met EU-prioriteiten

De wederopbouw van stapelmuren is een actie die valt onder maatregel 216 van de programmeringsperiode 2007-2013 voor plattelandsontwikkeling. De doelstellingen ervan waren grondbescherming en instandhouding van de biodiversiteit. De investering is relevant voor deze doelstellingen en sluit aan bij de EU-biodiversiteitsstrategie tot 2020 (COM/2011/244 final).

Biodiversiteit, hernieuwbare energie en waterbeheer zijn nauw met elkaar verbonden en kunnen een nuttige rol spelen in de aanpak van klimaatverandering.

⁽⁴⁷⁾ Om vooruitgang te meten met betrekking tot de verwezenlijking van de doelstellingen van Europa 2020, zijn er voor de gehele EU vijf kerndoelen afgesproken met betrekking tot Werkgelegenheid, Onderzoek en Ontwikkeling/Innovatie, Klimaatactie/Energie, Onderwijs, en Armoede/Sociale Uitsluiting.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Conclusie

7.76. Uit ons onderzoek naar doelmatigheidsaspecten van investeringsprojecten op het gebied van plattelandsontwikkeling is gebleken dat de meeste investeringen volgens plan werden uitgevoerd. Wij hebben echter tekortkomingen aangetroffen ten aanzien van de doelgerichtheid en geconstateerd dat het ontbreekt aan bewijs waaruit blijkt dat de kosten redelijk waren. In de onderzochte projecten werd door de lidstaten onvoldoende rekening gehouden met de EU-prioriteiten. We hebben voor deze punten geen verbetering gezien ten opzichte van vorig jaar.

7.76. De Commissie heeft soortgelijke zwakke punten in de beoordeling door de lidstaten van de redelijkheid van de kosten gesignaleerd in het kader van auditconformiteitsprocedures en past zo nodig financiële correcties toe om de EU-begroting te beschermen. Voorts heeft de Commissie richtsnoeren gepubliceerd over controles en sancties in het kader van plattelandsontwikkeling, met daarin ook de door de Rekenkamer in Speciaal verslag nr. 22/2014 ontwikkelde checklist voor de beoordeling van de redelijkheid van de kosten. Tot slot bepleit de Commissie het gebruik van vereenvoudigde kostenopties in het kader van investeringsmaatregelen, hetgeen zou helpen om dit type onregelmatigheden te vermijden.

Over de doelgerichtheid merkt de Commissie op dat deze gewaarborgd is door de interventielogica van het beleid en de programma's: uit het Elfpo gesteunde concrete acties (projecten) moeten voldoen aan de doelstellingen van de in het POP geprogrammeerde maatregelen, waarbij adequate selectiecriteria moeten worden toegepast. De maatregelen dragen bij aan de plattelandsontwikkelingsprioriteiten die consistentie vertonen en afgestemd zijn op de EU2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei (zie artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1305/2013). In het kader van het gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiesysteem worden de resultaten bijgehouden en de effecten op de brede strategieën (GLB en EU2020) geëvalueerd.

BIJLAGE 7.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR „NATUURLIJKE HULPBRONNEN”

	2015 ⁽¹⁾	2014 ⁽²⁾	2014 zonder de randvoorwaarden
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF			
Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun	180	183	
Plattelandontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij	179	176	
Totaal aan verrichtingen voor „Natuurlijke hulpbronnen”	359	359	
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN			
Geschat foutenpercentage: Marktondersteuning en rechtstreekse steun	2,2 %	2,9 %	2,2 %
Geschat foutenpercentage: Plattelandontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij	5,3 %	6,2 %	6,0 %
Geschat foutenpercentage: „Natuurlijke hulpbronnen”	2,9 %	3,6 %	3,0 %
Bovenste foutengrens (UEL)	4,5 %		
Onderste foutengrens (LEL)	1,3 %		

⁽¹⁾ De onderste en bovenste foutengrens voor Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun zijn respectievelijk 0,8 en 3,6 %.

De onderste en bovenste foutengrens voor Plattelandontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij zijn respectievelijk 2,7 en 7,9 %.

⁽²⁾ De resultaten voor 2014 omvatten de kwantificering van fouten inzake de randvoorwaarden, wat niet het geval is voor 2015. Voor „Natuurlijke hulpbronnen” als geheel hadden deze fouten een impact van 0,6 procentpunt, voor de specifieke beoordeling van Marktondersteuning en rechtstreekse steun 0,7 procentpunt, en voor de specifieke beoordeling van Plattelandontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij 0,2 procentpunt. Zie ons Jaarverslag 2014, de paragrafen 1.15 en 7.7, 7.15, 7.18 en 7.25.

BIJLAGE 7.2

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR „NATUURLIJKE HULPBRONNEN”

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet langer van toepassing	Ontoereikend bewijs		
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2013	<p>3.46. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2013 doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:</p> <p>Aanbeveling 1: de Commissie en de lidstaten treffen de noodzakelijke maatregelen om ervoor te zorgen dat het GBCS ten volle wordt benut. Dit omvat bijzondere inspanningen om ervoor te zorgen dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> — de subsidiabiliteit en omvang van landbouwpercelen, met name met blijvend grasland, door middel van een uitgebreide analyse van de meest recente orthobeelden juist worden beoordeeld en geregistreerd door de lidstaten op basis van de toepasselijke EU-criteria (zie de paragrafen 3.9, 3.10 en 3.20); — onmiddellijk corrigerende maatregelen worden getroffen door de lidstaten indien blijkt dat het GBCS systematische fouten bevat, met name wat betreft de onjuiste administratieve afhandeling van steunaanvragen (zie paragraaf 3.15 en tekstvak 3.5); — het debiteurenboek van de lidstaten volledige en betrouwbare informatie bevat over de hoogte en de aard van schulden en dat zonder onnodige vertraging doeltreffende procedures tot invordering of tenuitvoerlegging worden toegepast (zie de paragrafen 3.24 en 3.25); 							<p>De Commissie houdt de situatie in het oog: wanneer zwakke punten van hardnekkige aard zijn, worden actieplannen ten uitvoer gelegd. Ook lopen er conformiteitsgoedkeuringsprocedures.</p> <p>In haar jaarverslag van 2014 heeft de Rekenkamer geen GBCS-aanbeveling tot de Commissie gericht en hetzelfde geldt voor het jaarverslag van 2015.</p>

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2013	<p>Aanbeveling 2: de Commissie zorgt ervoor dat de procedure voor versterkte zekerheid op doeltreffende wijze wordt toegepast om de kwaliteit en vergelijkbaarheid van de door de controleorganen verrichte werkzaamheden te verbeteren en dat corrigerende maatregelen worden getroffen wat betreft de ongerechtvaardigde verlaging door de Italiaanse autoriteiten van het percentage inspecties ter plaatse (zie de paragrafen 3.30-3.35).</p>		X				<p>De Commissie vindt dat de aanbeveling op de meeste punten is opgevolgd. De procedure van versterkte zekerheid bestaat niet meer als zodanig.</p> <p>De Commissie heeft richtsnoeren uitgevaardigd voor de certificerende instanties. Deze moeten een betrouwbare basis bieden voor de beoordeling van de wetigheid en regelmatigheid van de uitgaven.</p> <p>De certificerende instanties hebben in 2015 voor het eerst een oordeel moeten geven over de wetigheid en regelmatigheid van de transacties. De Commissie zal voortbouwen op de ervaringen van dit eerste jaar.</p> <p>Wat de in Italië gesignaleerde tekortkomingen betreft, loopt er inmiddels een conformiteitsprocedure die in een correctie zal resulteren mochten de financiële belangen van de EU zijn geschaad.</p>	
	<p>Aanbeveling 3: de Commissie houdt actief toezicht op de toepassing van corrigerende maatregelen met betrekking tot de gebreken in het controlesysteem voor EU-stem voor producentengroeperingen in Polen (zie de paragrafen 3.36-3.38).</p>		X				<p>De Commissie is van mening dat deze aanbeveling geheel is opgevolgd. Op dit moment loopt er een corrigerend actieplan dat nauwlettend wordt gemonitord door de Commissie. Vertragingen in de uitvoering ervan hebben geleid tot een opschorting van de betalingen. Er loopt een conformiteitsprocedure die ervoor zal zorgen dat de financiële belangen van de EU worden beschermd.</p>	

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2013	<p>4.37. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2013 doet de Rekenkamer op het gebied van plattelandsontwikkeling de volgende aanbevelingen:</p> <p>Aanbeveling 1: de lidstaten voeren de bestaande administratieve controles beter uit door alle relevante en voor de betaalorganen beschikbare informatie te gebruiken, aangezien hierdoor mogelijk het grootste deel van de fouten kan worden opgespoord en gecorrigeerd (zie de paragrafen 4.8 en 4.20). Met name voor investeringsmaatregelen moet bij administratieve controles alle beschikbare informatie worden benut om de subsidiabiliteit van de uitgaven, het project en de begunstigde (inclusief alle uiteindelijke aandeelhouders) te bevestigen en om te verzekeren dat bij de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten de toepasselijke EU- en/of nationale regels zijn nageleefd.</p>			X				<p>De Commissie bespreekt met de lidstaten maatregelen om de kwaliteit van de beheers- en controlesystemen te verbeteren. Dat doet zij in bijeenkomsten met het leernetwerk, in de werkgroepen van DG AGRI die zich met de vereenvoudiging van systemen bezighouden, in het bedrijfsadviesingssysteem, bij de jaarlijkse doorlichtingen van de LPIS-kwaliteit en ook in de conferenties met de directeuren van de verschillende betaalorganen.</p> <p>Het nieuwe rechtskader voor het GLB 2014-2020 bevat voorschriften die het foutenrisico moeten beperken. Bij plattelandsontwikkeling zijn diverse maatregelen samengevoegd en gestroomlijnd om het totale aantal maatregelen terug te dringen. In dit verband zijn voorschriften verduidelijkt, zijn subsidiabiliteitsregels vereenvoudigd zodat ze gemakkelijker zijn uit te voeren, en zijn contractvoorwaarden geflexibiliseerd. Er kunnen vereenvoudigde kostenopties, zoals standaard schalen van eenheidskosten, vaste bedragen en forfaitaire financiering, worden toegepast om de aanvraag, het beheer en de auditering van vergoedingen voor betalingen te vergemakkelijken.</p> <p>De plaatsing van overheidsopdrachten is een van de centrale elementen in de actieplannen voor plattelandsontwikkeling. Niet-naleving van de regels op dit gebied heeft echter niet per definitie te betekenen dat alle betrokken uitgaven niet subsidiabel zijn. Het is mogelijk dat het project op zich zijn doel wel degelijk bereikt en een echte toegevoegde waarde biedt. Voorts zijn in het recente verleden nieuwe richtsnoeren vastgesteld voor de bepaling van te verrichten financiële correcties voor uitgaven die in gekelderd beheer door de Unie zijn gefinancierd, voor de gevallen waarin de regels inzake overheidsopdrachten niet zijn nageleefd (Besluit C(2013) 9527 van de Commissie).</p>

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2013	<p>Aanbeveling 2: de Commissie zorgt ervoor dat een passende follow-up wordt gegeven aan alle gevallen waarin de Rekenkamer fouten heeft opgespoord (zoals uiteengezet in de paragrafen 4.1.4, 4.20 en 4.21, alsook in paragraaf 4.16 wat betreft het milieu).</p>						X ⁽¹⁾	<p>De Commissie neemt nota van de continue analyse die de Rekenkamer verricht.</p> <p>Naar aanleiding van de opmerkingen van de Rekenkamer wordt in de recentste actualiseringen van actieplannen een systematische follow-up gegeven aan de auditbevindingen van de Commissie en de Rekenkamer. Ook moet worden opgemerkt dat alle materiële DAS-gevallen die door de Rekenkamer zijn gerapporteerd, door de Commissie worden opgevolgd, onder meer, indien van toepassing, via de conformiteitsprocedure. Ook is het aantal door de Commissie verrichte audits van de Elfpo-uitgaven substantieel gestegen.</p> <p>De lidstaten is gevraagd om een nationaal actieplan, waarvan de uitvoering nauwlettend wordt gevolgd door de diensten van DG AGRI. De Commissie heeft ervoor gezorgd dat in de actualiseringen van de actieplannen systematische rekening is gehouden met de auditbevindingen van haarzelf en van de Rekenkamer. De actieplannen worden aan een tijdspad gekoppeld en gemonitord met indicatoren.</p> <p>Geografische desks zorgen voor een follow-up van de oorzaken van fouten en de mitigerende maatregelen in monitoringcomités, jaarlijkse evaluatiebijeenkomsten met de beheersautoriteiten, bilaterale bijeenkomsten en door middel van programmaprojecten in relevante gevallen. De auditbevindingen worden regelmatig aan de geografische desks meegedeeld, die deze met de lidstaten bespreken om tot een betere uitvoering van de programma's te komen.</p> <p>De Commissie organiseert via het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling speciale workshops die bedoeld zijn om het foutenpercentage terug te dringen en de uitvoering van het beleid te verbeteren.</p>

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang					Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet langer van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten			
2013	<p>Aanbeveling 3: de lidstaten zorgen ervoor dat de actieplannen om het hoge foutenpercentage bij plattelandsontwikkeling aan te pakken volledig zijn door alle regio's erbij te betrekken en alle maatregelen te dekken, vooral de investeringsmaatregelen, en dat erin rekening wordt gehouden met de controlebevindingen van de Commissie en de Rekenkamer (zie paragraaf 4.30).</p>		X				<p>De Commissie heeft al concrete maatregelen getroffen naar aanleiding van het hoge foutenpercentage.</p> <p>De Commissie beveelt, als onderdeel van de goedkeuringsprocedure, de lidstaten systematisch aan om de controlesystemen te verbeteren en voor een krachtigere toepassing ervan te zorgen. Voorts heeft de Commissie de betrokken betaalorganen ten aanzien waarvan punten van voorbehoud zijn gemaakt, stelselmatig verzocht om een actieplan om de gebreken te verhelpen die ten grondslag liggen aan de punten van voorbehoud.</p> <p>Wanneer gebreken in het beheers- en controlesysteem van een lidstaat worden geconstateerd, wordt op twee niveaus actie ondernomen: ten eerste wordt een conformiteitsgoedkeuringsprocedure opgestart om het financiële risico voor de EU-begroting af te dekken, en ten tweede wordt de betrokken lidstaat in de gevallen waarin dat noodzakelijk en passend is, gevraagd om een actieplan om de tekortkomingen te verhelpen.</p> <p>In januari 2013 is alle lidstaten gevraagd om een nationaal actieplan, waarvan de uitvoering nauwlettend wordt gevolgd door de diensten van DG AGRI (zie in dit verband het werkdocument van de diensten van de Commissie over de beoordeling van de oorzaken van fouten bij de uitvoering van plattelandsontwikkelingsbeleid en corrigerende actie (SWD (2013)244)). De Rekenkamer acht deze maatregelen nuttig en een stap in de goede richting bij de aanpak van de oorzaken van fouten (zie Speciaal verslag nr. 23/2014 over de fouten in de uitgaven voor plattelandsontwikkeling). De Commissie heeft ervoor gezorgd dat in de actualiserings van de actieplannen systematischer rekening is gehouden met de auditbevindingen van haarzelf en van de Rekenkamer. In de aanbevelingen van Speciaal verslag nr. 23/2014 heeft de Rekenkamer aangegeven dat de lidstaten, waar relevant, preventieve en corrigerende maatregelen dienen te nemen. De Commissie gaat er om die redenen van uit dat het niet nodig is om voor alle regio's en alle maatregelen actieplannen op te stellen, maar alleen voor de gevallen waarin tekortkomingen zijn geconstateerd.</p>

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2013	Voor het GLB als geheel geldt het volgende:							
	Aanbeveling 4: de Commissie documenteert hoe zij de onder haar conformiteitscontrole vallende uitgaven berekent (zie paragraaf 4.24).		X					De Commissie zal in haar jaarlijks activiteitenverslag blijven rapporteren over de auditresultaten.
	Aanbeveling 5: de Commissie neemt maatregelen om het aantal openstaande controledossiers verder te verlagen, zodat alle vóór 2012 verrichte controles eind 2015 zijn afgesloten (zie paragraaf 4.27).		X					Eind juni 2016 zijn er nog slechts twintig dossiers met een achterstand.
	Aanbeveling 6: de Commissie ontwikkelt haar aanpak van de berekening van het RFP verder door ervoor te zorgen dat daarbij rekening wordt gehouden met alle uitgaven en betaaloorgangen (zie paragraaf 4.29).		X					De Commissie is van mening dat deze aanbeveling volledig is opgevolgd. De methodiek voor de raming van het aangepaste foutenpercentage is beschreven in bijlage 4 bij het jaarlijks activiteitenverslag van DG AGRI. Vooris zijn op aanbeveling van de dienst Interne Audit nadere procedures voor de raming van het resterende risicobedrag uitgewerkt (zie Ares(2014) 2509210 van 29.7.2014). Deze procedurele stappen zijn in 2015 bijgewerkt en uitgebreid met aanvullende documentatie over het conceptuele model dat aan de raming van DG AGRI van het foutenpercentage op het niveau van elk betaaloorgaan ten grondslag ligt.
	4.38. De Rekenkamer doet ook de volgende aanbeveling:							
	Aanbeveling 7: de financiële correcties opgelegd aan lidstaten in verband met het Europees Visserijfonds worden onderbouwd met documenten inzake de validering ervan (zie paragraaf 4.34).	X						

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2012	3.37. Op grond van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2012 beveelt de Rekenkamer de Commissie en de lidstaten aan meer en sneller inspanningen te doen om ervoor te zorgen dat:							
	Aanbeveling 1: de subsidiabiliteit van grond, en met name van blijvend grasland, naar behoren wordt geregistreerd in het LPIS, vooral in gevallen waarin terreinen geheel of gedeeltelijk zijn bedekt met stenen, onkruid, dichte bossen of struiken of al enkele jaren verlaten zijn.		X					De Commissie houdt de situatie in het oog: wanneer zwakke punten van hardnekkige aard zijn, worden actieplannen ten uitvoer gelegd. Ook lopen er conformiteitsgoedkeuringprocedures.
	Aanbeveling 2: er onmiddellijk corrigerende maatregelen worden getroffen wanneer beheers- en controlesystemen en/of GBCS-databanken gebrekkig of verouderd blijken.		X					In haar jaarverslag van 2014 heeft de Rekenkamer geen GBCS-aanbeveling tot de Commissie gericht en hetzelfde geldt voor het jaarverslag van 2015. Wanneer de diensten van de Commissie zulke problemen tijdens hun audits constateren, vragen zij de lidstaten om de nodige corrigerende actie te ondernemen. Is het probleem acuut, dan moet de lidstaat een corrigerend actieplan ten uitvoer leggen, hetgeen nauwlettend door de diensten wordt gevolgd. Tot dusver zijn dergelijke plannen zeer doeltreffend gebleven. De Commissie zorgt er ook voor dat het uit dergelijke tekortkomingen voortvloeiende financiële risico voor de EU-begroting wordt gedekt middels financiële correcties die in het kader van de conformiteitsgoedkeuringprocedure worden opgelegd.
Aanbeveling 3: betalingen berusten op inspectieresultaten en dat inspecties ter plaatse van voldoende kwaliteit zijn om op betrouwbare wijze de subsidiabele oppervlakte te kunnen bepalen.			X				De Commissie vindt dat de aanbeveling op de meeste punten is opgevolgd. De Commissie deelt op dit punt de mening van de Rekenkamer; haar audits zullen gericht blijven op het gevaar dat niet-subsidiabele grond niet wordt ontdekt in de fase die voortvloeit uit de betalingen. Zo nodig worden financiële correcties toegepast om de financiële belangen van de EU te beschermen.	

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
	Aanbeveling 4: de werkzaamheden van de directeuren van betaalorganen en die van de certificerende instanties ter onderbouwing van hun respectieve verklaringen door hun ontwerp en kwaliteit een betrouwbare basis bieden om de wettigheid en regelmatigheid van onderliggende verrichtingen te beoordelen.		X				De Commissie zal de werkzaamheden van de certificerende instanties onder de loep blijven nemen door de documenten betreffende de financiële goedkeuring van de rekeningen te analyseren en auditbezoeken aan de certificerende instanties af te leggen. Daarnaast is in 2014 de laatste hand gelegd aan de nodige richtsnoeren voor de afzondende werkzaamheden van de certificerende instanties op het gebied van de certificering van de rekeningen voor begrotingsjaar 2015, waarvan voor het eerst ook een oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de achterliggende transacties deel zal uitmaken. De eindversie van die richtsnoeren is in januari 2015 officieel gepresenteerd aan de lidstaten. Het bijgewerkte richtsnoer voor de herziene beheersverklaring is daarin opgenomen.	
2012	4.44. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2012 doet de Rekenkamer op het gebied van plattelandsontwikkeling de volgende aanbevelingen:						Vanaf 2012 hebben vier bijeenkomsten van de deskundigengroep plaatsgevonden waar deze richtsnoeren zijn gepresenteerd en besproken. Om nog meer zekerheid over de kwaliteit van het werk van de certificerende instanties te verkrijgen, zijn in 2015 vijftien bezoeken afgelegd om het werk van de certificerende instanties op het gebied van de wettigheid en regelmatigheid, en met name de kwaliteit van hun controles ter plaatse, te beoordelen. In 2015 en 2016 hebben extra bijeenkomsten van de deskundigengroep plaatsgevonden waar ervaringen met het werk op het gebied van de wettigheid en regelmatigheid van transacties zijn uitgewisseld.	
	Aanbeveling 1: de lidstaten voeren de bestaande administratieve controles beter uit door alle relevante en voor de betaalorganen beschikbare informatie te gebruiken, aangezien hierdoor mogelijk het grootste deel van de fouten kan worden opgespoord en gecorrigeerd.		X				Zie het antwoord van de Commissie op aanbeveling 1 voor plattelandsontwikkeling uit 2013.	
	Aanbeveling 2: de Commissie geeft een passende follow-up aan alle gevallen waarin de Rekenkamer fouten heeft opgespoord.	X						

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2012	<p>Aanbeveling 3: de Commissie volgt in het jaarlijks activiteitenverslag van DG AGRI een soortgelijke benadering voor het Elfpo als voor ontkoppelde oppervlaktesteun, waar de Commissie rekening houdt met de resultaten van haar eigen conformiteitscontroles met betrekking tot de beoordeling van het foutenpercentage voor ieder betaalorgaan.</p> <p>Voor het GLB als geheel geldt het volgende:</p> <p>Aanbeveling 4: de Commissie zorgt voor passende dekking van haar conformiteitscontroles.</p>	X						
	<p>Aanbeveling 5: de Commissie pakt de naar aanleiding van haar conformiteitscontroles geconstateerde gebreken aan alsook het hardnekkige probleem van lange vertragingen in de conformiteitsprocedure als geheel.</p>		X					De Commissie streeft, binnen de grenzen van de beschikbare middelen, naar een vergroting van de auditreikwijdte. In het kader van haar meerjarenstrategie volgt DG AGRI vanaf juli 2014 een auditprogramma van telkens drie achtereenvolgende jaren. Dit programma berust op een centrale risicoanalyse en is zo opgezet dat de audit een zo groot mogelijke reikwijdte heeft.
	<p>Aanbeveling 6: de Commissie verbetert de methode waarmee zij financiële correcties vaststelt verder, om beter rekening te houden met de aard en de ernst van de vastgestelde overtredingen.</p>	X						De Commissie zal haar auditmethode en -procedures blijven verbeteren. Bovendien zal zij zich, met name met het oog op de tenuitvoerlegging van de GLB-hervorming, blijven inspannen om het proces te verbeteren en te versnellen, waarbij zij zowel de noodzaak de kwaliteitsnormen te handhaven als het recht van antwoord van de lidstaat in acht zal nemen. Bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 908/2014 van de Commissie, die vanaf januari 2015 van toepassing is, zijn verplichte termijnen ingevoerd voor de verschillende stappen in de auditprocedure. Ook zijn instrumenten ingevoerd om de monitoring aan te scherpen.

(1) Voor deze aanbeveling is onze analyse nog gaande.

HOOFDSTUK 8

„Europa als wereldspeler” en „Veiligheid en burgerschap”

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	8.1
Deel 1: „Europa als wereldspeler”	8.2-8.38
Korte beschrijving van „Europa als wereldspeler”	8.3-8.9
Minder foutgevoelige uitgaventerreinen	8.6-8.9
Reikwijdte en aanpak van de controle	8.10
Regelmatigheid van de verrichtingen	8.11-8.21
Onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen en andere elementen van de interne beheersing	8.22-8.32
Onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen	8.22-8.28
Uit de toetsing van verrichtingen gebleken systeemgebreken	8.29-8.31
Beoordeling van de systemen van DG DEVCO	8.32
Conclusie en aanbevelingen	8.33-8.38
De conclusie voor 2015	8.33-8.34
Aanbevelingen	8.35-8.38
Deel 2: „Veiligheid en burgerschap”	8.39-8.46
Korte beschrijving van „Veiligheid en burgerschap”	8.40-8.41
Reikwijdte en aanpak van de controle	8.42
Samenvatting van de opmerkingen over de systemen van DG HOME	8.43-8.46
Bijlage 8.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor „Europa als wereldspeler”	
Bijlage 8.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor „Europa als wereldspeler”	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

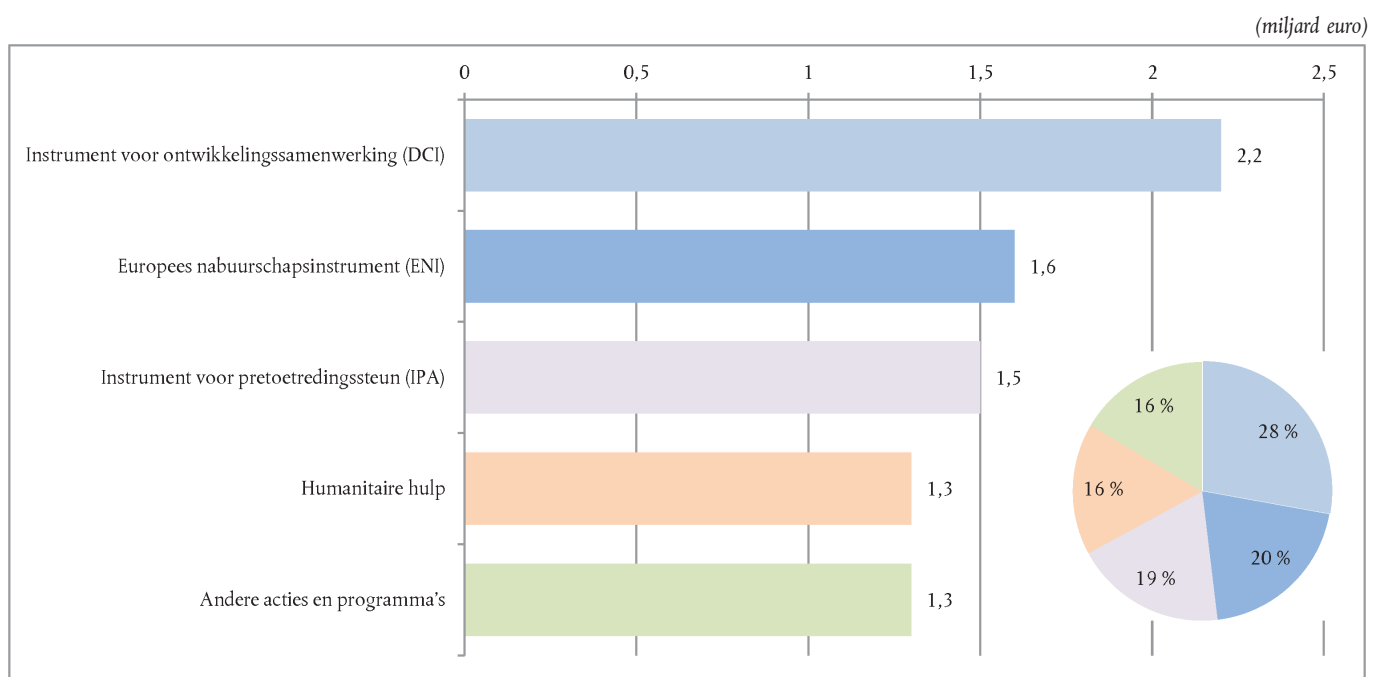
INLEIDING

8.1. Dit hoofdstuk bestaat uit twee delen. Het eerste deel bevat onze bevindingen voor „Europa als wereldspeler” en het tweede onze bevindingen voor „Veiligheid en burgerschap”.

DEEL 1: „EUROPA ALS WERELDSPELER”

8.2. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2015 is opgenomen in **figuur 8.1**.

Figuur 8.1 — MFK-rubriek 4 — „Europa als wereldspeler” — Essentiële informatie 2015



Totaal aan betalingen over het jaar	7,9
– voorschotten ⁽¹⁾	4,7
+ verrekening van voorschotten ⁽¹⁾	3,7

Totaal gecontroleerde populatie	6,9
--	------------

⁽¹⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 7).

Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2015 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Korte beschrijving van „Europa als wereldspeler”

8.3. „Europa als wereldspeler” omvat uitgaven voor al het externe optreden („buitenlands beleid”) dat wordt gefinancierd uit de EU-begroting. Extern beleid is een belangrijk actieterrein van de EU ⁽¹⁾, met name wat betreft:

- de bevordering en verdediging van EU-waarden zoals mensenrechten, democratie en de rechtsstaat buiten de EU;
- het opzetten van EU-beleid ter ondersteuning van of tot aanpak van belangrijke mondiale uitdagingen zoals de bestrijding van de klimaatverandering, het herstel van de biodiversiteit en de bescherming van mondiale openbare voorzieningen;
- de versterking van de impact van de ontwikkelingssamenwerking van de EU, met als voornaamste doel de armoede uit te bannen;
- de investering in de welvaart en stabiliteit op de lange termijn van de buurlanden van de EU door kandidaat-lidstaten op het lidmaatschap voor te bereiden en door middel van het nabuurschapsbeleid;
- de bevordering van Europese solidariteit na natuurrampen of door de mens veroorzaakte rampen;
- betere crisispreventie en -oplossing, het behoud van de vrede en de versterking van de internationale veiligheid.

8.4. De belangrijkste directoraten-generaal die betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van de begroting voor extern optreden zijn directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling (DG DEVCO), directoraat-generaal Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen (DG NEAR), directoraat-generaal Humanitaire Hulp en Civiele Bescherming (ECHO) en de dienst Instrumenten buitenlands beleid (FPI).

8.5. De betalingen voor „Europa als wereldspeler” bedroegen in 2015 7,9 miljard euro en werden in het kader van verschillende instrumenten (zie **figuur 8.1**) en via verschillende steunverleningsmethoden ⁽²⁾ gefinancierd, en verricht in meer dan 150 landen. De regels en procedures, waaronder die betreffende de aanbesteding en gunning van contracten, zijn vaak ingewikkeld.

⁽¹⁾ COM(2011) 500 definitief (Een begroting voor Europa 2020 — Deel II: Beleidsfiches).

⁽²⁾ Externe maatregelen kunnen met name dienen voor de financiering van overheidsopdrachten, subsidies, speciale leningen, garanties op leningen en maatregelen inzake financiële bijstand, steun voor de begroting en andere specifieke vormen van budgettaire bijstand.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Minder foutgevoelige uitgaventerreinen

8.6. Op twee terreinen beperken de aard van de financiering en de betalingsvoorwaarden de mate waarin deze verrichtingen vatbaar zijn voor fouten. Deze terreinen zijn begrotingssteun⁽³⁾ en de toepassing van de zogenaamde „hypothetische aanpak” bij multidonoracties die door internationale organisaties worden uitgevoerd⁽⁴⁾.

Begrotingssteun

8.7. Begrotingssteun vormt een bijdrage aan de algemene begroting van een staat of diens begroting voor specifiek beleid of een specifiek doel. Wij onderzochten of de Commissie had voldaan aan de specifieke voorwaarden voor de uitbetaling van begrotingssteun aan het betrokken partnerland en of zij had geverifieerd of er was voldaan aan de algemene subsidiabiliteitsvoorwaarden (zoals bevredigende voortgang op het gebied van het beheer van overheidsfinanciën).

8.8. De wettelijke bepalingen bieden echter veel ruimte voor interpretatie en de Commissie beschikt over een grote mate van flexibiliteit bij het bepalen of aan deze algemene voorwaarden is voldaan. Bij onze controle van de regelmatigheid kunnen wij niet verder gaan dan het stadium waarin de steun aan een partnerland wordt betaald. De overgedragen middelen gaan dan op in de begrotingsmiddelen van het ontvangende land. Eventuele tekortkomingen in het financieel beheer van dat land die aanleiding geven tot verkeerd gebruik op nationaal niveau, leiden niet tot met onze regelmatigheidscontrole aangetoonde fouten.

Hypothetische aanpak

8.9. Wanneer voor EU-financiering specifieke vereisten betreffende de subsidiabiliteit van kosten gelden, beoordelen wij of aan deze vereisten is voldaan. Ingeval de bijdragen van de Commissie aan multidonorprojecten worden samengevoegd met die van andere donoren en niet zijn geoormerkt voor specifiek aanwijsbare uitgavenposten, neemt de Commissie aan dat de EU-subsidiabiliteitsregels zijn nageleefd zolang de samengevoegde hoeveelheid voldoende subsidiabele uitgaven bevat om de bijdrage van de EU te dekken. Deze door de Commissie gehanteerde aanpak vormt een beperking van het werk van de controleurs in het geval van substantiële bijdragen van andere donoren, die de Commissie dan toereikend acht om eventueel door ons ontdekte niet-subsidiabele uitgaven af te dekken.

⁽³⁾ De betalingen voor begrotingssteun uit de algemene begroting bedroegen in 2015 840 miljoen euro.

⁽⁴⁾ De betalingen aan internationale organisaties uit de algemene begroting bedroegen in 2015 1,7 miljard euro. Er kan niet worden aangegeven op welk deel van dit bedrag de hypothetische aanpak van toepassing is, omdat de Commissie dit niet afzonderlijk monitort.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Reikwijdte en aanpak van de controle

8.10. In **bijlage 1.1** worden de belangrijkste elementen van onze controleaanpak en -methodologie beschreven. Ten aanzien van de controle van „Europa als wereldspeler” dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt:

- a) Wij controleerden een steekproef van 156 verrichtingen zoals gedefinieerd in **bijlage 1.1**, paragraaf 7. De steekproef is zodanig opgezet dat deze representatief is voor alle soorten uitgaven binnen de MFK-rubriek. In 2015 bestond de steekproef uit 64 verrichtingen die werden goedgekeurd door de EU-delegaties in 12 begunstigde staten⁽⁵⁾ en 92 door het hoofdkantoor van de Commissie goedgekeurde verrichtingen, waarvan er 36 via partners van ECHO werden verricht in gebieden waar sprake was van humanitaire crises.
- b) We onderzochten de betrokken systemen om specifieke systeemgebreken vast te stellen op de gebieden waar we fouten ontdekten.
- c) Wij beoordeelden de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG DEVCO en DG NEAR.

Regelmatigheid van de verrichtingen

8.11. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 8.1**. Van de 156 gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 40 (26 %) fouten⁽⁶⁾. Op basis van de 30 door ons gekwantificeerde fouten bedraagt het geschatte foutenpercentage 2,8 %⁽⁷⁾.

8.12. Als de in de paragrafen 8.6-8.9 genoemde zeven verrichtingen voor begrotingssteun en 23 verrichtingen in het kader van de hypothetische aanpak worden uitgesloten van de gecontroleerde steekproef van 156 verrichtingen, bedraagt het geschatte foutenpercentage 3,8 %⁽⁸⁾.

8.13. In zeven gevallen van kwantificeerbare fouten beschikte de Commissie over voldoende informatie om de fouten te kunnen voorkomen, of opsporen en corrigeren voordat zij de uitgaven accepteerde. Indien al deze informatie gebruikt was om fouten te voorkomen, of op te sporen en te corrigeren, zou het geschatte foutenpercentage 1 procentpunt lager zijn geweest⁽⁹⁾. Wij constateerden bij negen andere verrichtingen fouten die ontdekt hadden moeten worden door de door de begunstigden aangewezen controleurs. Deze gevallen dragen voor 0,6 procentpunt bij aan het geschatte foutenpercentage.

⁽⁵⁾ Afghanistan, Albanië, Azerbeidzjan, Bosnië en Herzegovina, China, Egypte, Israël, Moldavië, Myanmar/Birma, Palestina, Tanzania en Tunesië.

⁽⁶⁾ Sommige verrichtingen bevatten meer dan één fout. In totaal rapporteerden we 46 fouten.

⁽⁷⁾ Wij berekenen onze foutenschatting op basis van een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. Wij hebben 95 % zekerheid dat het geschatte foutenpercentage in de populatie tussen 1,0 % en 4,6 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

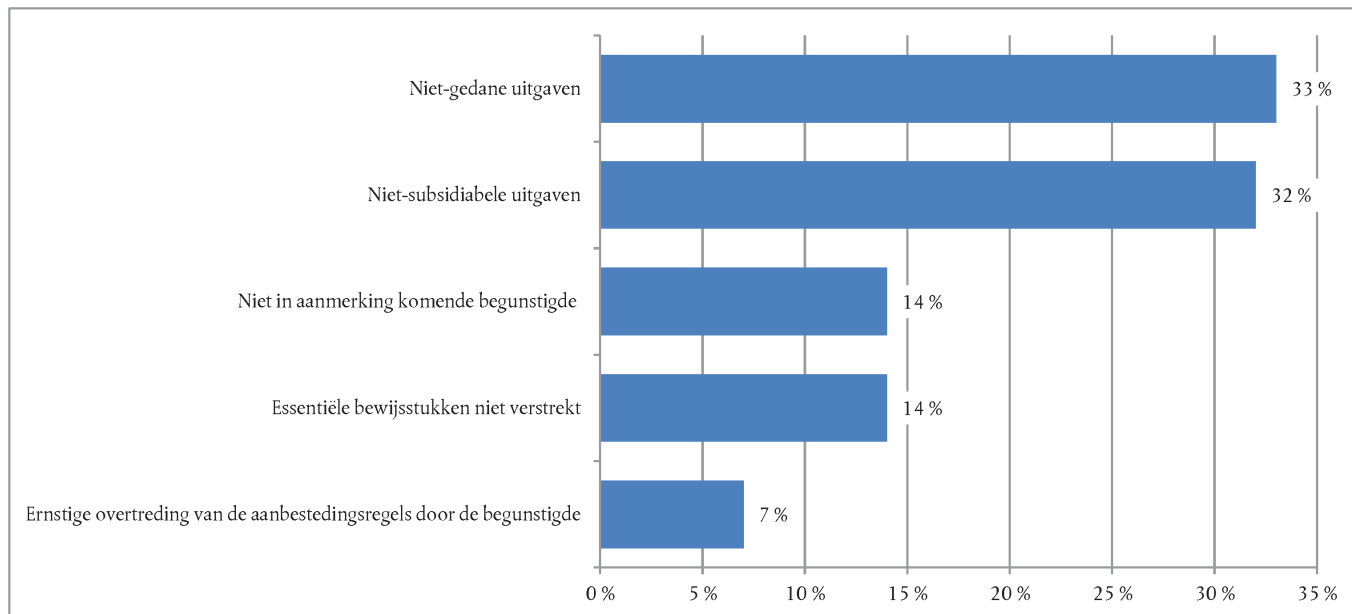
⁽⁸⁾ 126 verrichtingen, onderste foutengrens (LEL) 1,6 % en bovenste foutengrens (UEL) 6,0 %, met 95 % zekerheid.

⁽⁹⁾ Bij 0,9 % (vijf gevallen) beging de Commissie de fout zelf en bij 0,1 % (twee gevallen) werd de fout door begunstigden gemaakt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.14. In **figuur 8.2** is weergegeven in welke mate verschillende soorten fouten hebben bijgedragen tot het door ons geschatte foutenpercentage voor 2015.

Figuur 8.2 — „Europa als wereldspeler” — Uitsplitsing van het geschatte foutenpercentage



Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.15. De meest voorkomende soort fouten (11 van de 30 gevallen) betreft niet-subsidiabele uitgaven en vertegenwoordigt 32 % van het geschatte foutenpercentage. Dit omvat uitgaven in verband met activiteiten die niet onder een overeenkomst vielen (zie **figuur 8.3**), uitgaven die waren gedaan buiten de subsidiabiliteitsperiode, niet-naleving van de oorsprongsregel, niet-subsidiabele belastingen en indirecte kosten die ten onrechte als directe kosten waren opgevoerd.

Figuur 8.3 — Niet-subsidiabele uitgaven: activiteiten die niet onder de overeenkomst vielen

DG DEVCO — Myanmar/Birma

We onderzochten uitgaven die waren gedeclareerd bij en aanvaard door de Commissie voor een bijdrage aan een internationale organisatie met het oog op het terugdringen van intraveneus drugsgebruik en de schadelijke gevolgen daarvan. De bijdrage van de EU bedroeg 800 000 euro.

De internationale organisatie die de actie uitvoerde, had 16 000 euro gedeclareerd als kosten in verband met de opleiding van personeel. Aangezien de opleiding niet onder de bijdrageovereenkomst viel, zijn de kosten niet-subsidiabel.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Figuur 8.3 — Niet-subsidiabele uitgaven: activiteiten die niet onder de overeenkomst vielen

DG DEVCO — Myanmar

Een vooraankondigingsbrief met het oog op terugvordering is reeds naar de organisatie verstuurd.

Wat de andere kosten betreft, zal de delegatie er bij de uitvoerende partners en de projectbeheerders blijven op hameren dat de voorgelegde financiële verslagen moeten voldoen aan alle voorwaarden die in de desbetreffende overeenkomst zijn vastgesteld. Inzake de spreiding van de kosten over de projectperiode zullen gevallen waarin front-/endloading wordt aangetroffen met bijzondere aandacht worden bejegend.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

8.16. 33 % van het geschatte foutenpercentage houdt verband met zes gevallen waarin de Commissie uitgaven accepteerde (en in bepaalde gevallen verrekende) die op het moment waarop deze door de Commissie werden geaccepteerd, niet waren gedaan (zie **figuur 8.4**).

Figuur 8.4 — Kosten die niet daadwerkelijk ten behoeve van de actie waren gemaakt

ECHO — meerdere landen (Arabische Republiek Syrië, Jordanië, Libanon)

We onderzochten uitgaven die waren gedeclareerd bij en aanvaard door de Commissie voor een subsidie aan een humanitaire organisatie die optrad in het kader van de crisis in Syrië. De subsidie van de EU bedroeg 5 800 000 euro.

Een deel van de kosten van de actie hield verband met voedseltransport. De humanitaire organisatie bracht ten onrechte 8 500 euro aan kosten voor voedseltransport in rekening bij de EU voor een actie die door een andere donor werd gefinancierd.

FPI — hoofdkantoor

We onderzochten uitgaven die waren gedeclareerd bij en aanvaard door de Commissie voor een subsidie ter ondersteuning van de non-proliferatie van ballistische raketten. De actie met een begroting van 930 000 euro werd volledig gefinancierd door de FPI.

De begunstigde, een in Europa gevestigde onderzoeksstichting, bracht geraamde personeelskosten in rekening die hoger waren dan daadwerkelijke kosten.

Figuur 8.4 — Kosten die niet daadwerkelijk ten behoeve van de actie waren gemaakt

FPI — hoofdkwartier

FPI baseert zich op uitgavenverificatieverslagen alvorens een eindbetaling voor subsidies wordt gedaan. Hoewel deze fout in het verslag voor dit contract niet was vastgesteld, had de Commissie reeds eerder de fout van de begunstigde ontdekt via haar eigen systeem van controles achteraf.

FPI zal ook maatregelen te nemen ter verbetering van het huidige systeem van uitgavenverificatieverslagen, naar het voorbeeld van DG DEVCO.

De Commissie is bezig met de terugvordering van de niet-subsidiabele sommen om de financiële belangen van de EU effectief te beschermen.

8.17. 14 % van het geschatte foutenpercentage (acht gevallen) was te wijten aan uitgaven waarvoor geen essentiële bewijsstukken werden verstrekt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.18. Eén geval valt in de categorie van niet in aanmerking komende begunstigden (zie **figuur 8.5**).

Figuur 8.5 — Niet in aanmerking komende begunstigden

EACEA — Azerbeidzjan

We onderzochten uitgaven die werden gedeclareerd bij en aanvaard door het Uitvoerend Agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur (EACEA) ter bevordering van Europese samenwerking op het gebied van jeugdzaken ten bedrage van 16 500 euro. De subsidie werd betaald aan een jeugdvereniging die we niet konden vinden en waar de bewijsstukken zouden worden onderzocht.

8.19. 7 % van het geschatte foutenpercentage kwam voort uit vier gevallen waarin de begunstigde de aanbestedingsregels niet had nageleefd.

8.20. Naast de fouten die door ons werden gekwantificeerd, troffen we 16 niet-kwantificeerbare fouten aan in verband met de niet-nakoming van wettelijke of contractuele verplichtingen.

8.21. De zeven onderzochte verrichtingen voor begrotingssteun bevatten geen fouten ten aanzien van de regelmatigheid (zie ook het Jaarverslag 2015 over de Europese Ontwikkelingsfondsen, paragraaf 38).

Onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen en andere elementen van de interne beheersing

Onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen

8.22. In het kader van onze aanpak van controle bij toerbeurt op het gebied van „Europa als wereldspeler”⁽¹⁰⁾ hebben wij het jaarlijks activiteitenverslag 2015 van DG NEAR onderzocht.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Figuur 8.5 — Niet in aanmerking komende begunstigden

EACEA — Azerbeidzjan

Naar aanleiding van deze constatering, die onregelmatigheid/fraude doet vermoeden, heeft de Commissie actie ondernomen, de toepasselijke regels en procedures gevolgd en de bevoegde instantie (OLAF) op de hoogte gebracht. De Commissie heeft ook de nodige maatregelen genomen om de betaalde sommen terug te vorderen.

⁽¹⁰⁾ In voorgaande jaren onderzochten we het jaarlijks activiteitenverslag 2014 van DG ECHO en het jaarlijks activiteitenverslag 2013 van de FPI.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.23. In zijn betrouwbaarheidsverklaring voor 2015 verklaarde de directeur-generaal van DG NEAR dat de financiële blootstelling als gevolg van het risicobedrag voor beide financiële instrumenten die worden beheerd door DG NEAR (ENI en IPA) onder de materialiteitsdrempel van 2 %⁽¹¹⁾ bleef en dat het vastgestelde gemiddelde foutenpercentage⁽¹²⁾ voor het DG als geheel 1,12 % bedraagt. Deze verklaring is niet in overeenstemming met onze controlewerkzaamheden. Aangezien dit het eerste jaar was waarin DG NEAR operationeel was, heeft het nieuwe methodologieën ontwikkeld voor de berekening van de foutenpercentages voor de verschillende programma's en beheerswijzen. DG NEAR erkent in zijn verslag dat de aanpak verder moet worden verbeterd. Onze beoordeling van de verschillende methodologieën werd beperkt doordat DG NEAR informatie met enige vertraging verstrekke. Er zal een grondige beoordeling worden verricht met betrekking tot het jaarlijks activiteitenverslag 2016.

8.24. DG NEAR rekende het restfoutenpercentage (RFP) uit voor 90 % van zijn uitgaven met drie percentages als resultaat⁽¹³⁾: een RFP voor direct beheer van het IPA, een RFP voor indirect beheer van het IPA samen met begunstigde landen en een RFP voor het ENI dat betrekking heeft op alle beheerswijzen. Voor de resterende 10 % van de uitgaven gebruikte DG NEAR andere bronnen van zekerheid.

8.25. DG NEAR berekende elk van de drie RFP's op een andere grondslag:

- a) het RFP voor het ENI (0,64 %) werd vastgesteld door een externe contractant aan de hand van een methodologie die vergelijkbaar is met de methodologie, toegepast voor het RFP van DG DEVCO⁽¹⁴⁾;
- b) DG NEAR berekende het RFP voor „IPA onder direct beheer” (1,62 %) op basis van zijn eigen controles achteraf van een steekproef van verrichtingen;

⁽¹¹⁾ Het risicobedrag is 0,84 % van de betalingen voor het ENI en 1,63 % van de betalingen voor het IPA.

⁽¹²⁾ Verhouding tussen het totale risicobedrag en het totale betaalde bedrag.

⁽¹³⁾ DG NEAR identificeerde vijf belangrijke controleomgevingen: direct beheer van aanbestedingen, direct beheer van subsidies, direct beheer van begrotingssteun, indirect beheer door het begunstigde land en indirect beheer door de met de uitvoering belaste entiteit.

⁽¹⁴⁾ We hebben de opzet van deze methodologie in ons Jaarverslag 2012 over de Europese Ontwikkelingsfondsen onderzocht en concludeerden dat deze in het algemeen geschikt was voor het doel van de studie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- c) in de RFP-methodologie van DG NEAR voor „IPA onder indirect beheer met begunstigde landen” wordt vertrouwd op de controleautoriteiten van de begunstigde landen. Vanwege de ontoereikende omvang van de populaties vulde DG NEAR de resultaten echter aan met historische RFP's voor deze beheerswijze. De uitkomst was een foutenpercentage tussen de 0,02 en 1,84 %⁽¹⁵⁾.

8.26. De beheerswijze „indirect beheer door begunstigde landen” betreft 37 % van de betalingen in het kader van het IPA. Wij zijn van mening dat een berekening van het RFP daarvan, waarbij de resultaten van niet-statistische steekproefneming door de controleautoriteiten worden gecombineerd met het door DG NEAR berekende historische RFP, niet voldoende representatief is en niet voldoende nauwkeurige informatie biedt over het risicobedrag aan betalingen. Het risico bestaat dat in de berekening, die niet volledig in overeenstemming is met de instructies van de Commissie⁽¹⁶⁾, het foutenniveau wordt onderschat en dat dit impact kan hebben op de zekerheid die door directeur-generaal wordt verschaft (zo kan ten onrechte nagelaten zijn om punten van voorbehoud te maken)⁽¹⁷⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

8.26. *De landen die in de „indirect beheer door begunstigde landen” (IMBC)-omgeving werken waarvoor een RFP is berekend, namelijk Kroatië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Turkije, hebben de voorbije tien jaar een stabiel controlekader gekend. Het DG had daarom geen indicatie van een toegenomen risico in die omgeving. Binnen dit controlekader bedroeg het percentage controles vooraf 100 % voor aanbestedingen en is een zeer grondige kwijtingsprocedure toegepast voor betalingen, naast regelmatige controles ter plaatse door de Commissie. Daarenboven beschikken de nationale autoriteiten, die door de Commissie zijn geautoriseerd na een grondige audit, over hun eigen controles in zowel de aanbestedings- als de betalingsfase van het proces. De controle-autoriteiten in de landen verrichten voorts controles op de verrichtingen van de nationale autoriteiten. Dit leidt tot een omgeving met een laag risico en een foutenpercentage dat voor negen van de voorbije tien jaar onder de materialiteitsdrempel ligt.*

2015 was het eerste jaar waarin een advies van de controle-autoriteiten van de landen is gevraagd. Omdat het door de landen afgeleide foutenpercentage aanzienlijk lager (op 0,02 %) dan het historisch gemiddelde (onder 2 %) en op niet-statistische steekproefneming steunde, is een centrale waarde (0,91 %) ontwikkeld die het midden houdt tussen de waarde van het JAV 2015 (0,02 %) en het hoogste RFP (1,84 %) van het JAV 2012 betreffende de contracten van het programmeringsjaar 2005. Dit is zo gedaan om de conservatieve, voorzichtige aanpak van de voorbije jaren te bewaren.

Hierbij is uitgegaan van bijlage 2 bij de richtsnoeren van DG Begroting voor de berekening van het RFP, waarin de stappen worden uiteengezet die dienen te worden genomen in situaties zoals die welke hierboven is beschreven.

De Commissie vindt bijgevolg niet dat een voorbehoud had moeten worden gemaakt, aangezien het uiteindelijke niveau onder de materialiteitsdrempel van 2 % lag.

⁽¹⁵⁾ DG NEAR hanteerde een middelste waarde van 0,91 % voor de berekening van het risicobedrag.

⁽¹⁶⁾ De richtsnoeren van DG BUDG inzake de berekening van foutenpercentages voor de jaarlijkse activiteitenverslagen in 2015.

⁽¹⁷⁾ We kwamen tot dezelfde conclusies met betrekking tot het restfoutenpercentage en het risicobedrag bij indirect beheer door begunstigde landen als de dienst Interne Audit van de Commissie, die de methodologie van DG NEAR inzake het restfoutenpercentage en zijn berekening voor 2015 heeft onderzocht.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.27. Er is geen restfoutenpercentage berekend voor de beheerswijze „indirect beheer door de met de uitvoering belaste entiteiten” in het kader van het IPA, die van toepassing is op 15 % van de betalingen in het kader van dit instrument in 2015.

8.28. We hebben ook het jaarlijks activiteitenverslag 2015 van DG DEVCO onderzocht; de resultaten staan in ons jaarverslag over het achtste, negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds, paragrafen 49-53.

Uit de toetsing van verrichtingen gebleken systeemgebreken

8.29. Uit de toetsing van verrichtingen op het gebied van „Europa als wereldspeler” bleken enkele controlegebreken in de systemen van de Commissie. Zoals vermeld in paragraaf 8.13 werden bij de uitgavenverificatie door controleurs die door de begunstigden waren aangewezen, in een aantal gevallen fouten niet ontdekt, hetgeen ertoe leidde dat de Commissie niet-subsidiabele kosten aanvaardde⁽¹⁸⁾. Bij onze toetsing stelden we ook vast dat er vertragingen waren bij de validering, goedkeuring en betaling van uitgaven door de Commissie.

8.30. Vijf van de verrichtingen die we hebben onderzocht, houden verband met twinningovereenkomsten⁽¹⁹⁾ die alle werden gefinancierd in het kader van het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument. Aangezien twinningovereenkomsten worden opgesteld naar het model van subsidieovereenkomsten, geldt het algemene vereiste dat zij geen winst mogen opleveren⁽²⁰⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

8.27. *De Commissie doet opmerken dat het RFP voor IPA in 2015 weliswaar niet het indirect beheer door de met de uitvoering belaste entiteiten omvatte, maar door de volgende vormen van zekerheid was gedekt: 1) pijlbeoordelingen, 2) regelmatige rapportage door de met de uitvoering belaste entiteiten, 3) controles ter plaatse en 4) verificatiemissies.*

De Commissie wenst voorts te benadrukken dat voor IMEE in het kader van IPA in 2015 94 % bestond uit betalingen van voorfinanciering.

8.29. *DG DEVCO zal een kwaliteitsborgingssysteem ook toepassen voor uitgavenverificaties die rechtstreeks door de begunstigden worden toegewezen. Aangezien de systeemgebreken ten dele samenhangen met tekortkomingen in de regels voor dergelijke opdrachten, zal DG DEVCO eerst die regels herzien. De herziening zal, naast strengere kwaliteitseisen, ook een krachtigere focus op voor zekerheidsdoelinden bruikbare resultaten omvatten.*

⁽¹⁸⁾ Van de negen in paragraaf 8.13 gerapporteerde gevallen hebben er vijf betrekking op DG NEAR, drie op DG DEVCO en één op de FPI.

⁽¹⁹⁾ Twinning is een EU-instrument voor institutionele opbouw dat is ontwikkeld door de Commissie en gebaseerd is op partnerschaps-samenwerking tussen openbare instanties van EU-lidstaten en een begunstigd land ter verwezenlijking van verplichte resultaten die in samenspraak met de Commissie zijn overeengekomen.

⁽²⁰⁾ Winstverbod zoals vastgelegd in artikel 125, lid 4, van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.31. We constateerden dat de specifieke regels die de Commissie heeft vastgesteld voor het twinninginstrument met betrekking tot vaste bedragen en forfaitaire kosten geen limiet stellen aan de financiering, die vooral bedoeld is om de indirecte kosten van de partnerlidstaat te dekken. Voor de gecontroleerde overeenkomsten liep het bedrag aan vaste en forfaitaire financiering uiteen van 15 % tot 27 % van de totale kosten. Ter vergelijking: het maximum voor indirecte kosten is voor subsidieovereenkomsten in het algemeen vastgesteld op 7 % ⁽²¹⁾; er is dus een risico dat de uitvoerende partnerlidstaat winst maakt.

Beoordeling van de systemen van DG DEVCO

8.32. We hebben de systemen van DG DEVCO beoordeeld; de gedetailleerde resultaten van onze werkzaamheden staan in ons jaarverslag over het achtste, negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds, paragrafen 39-53.

Conclusie en aanbevelingen*De conclusie voor 2015*

8.33. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de uitgaven voor „Europa als wereldspeler” een materieel foutenpercentage vertonen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

8.31. *De Commissie bereidt een actualisering van het twinning-handboek en een nieuw besluit van de Commissie voor. Er zal rekening worden gehouden met de bevinding van de Rekenkamer.*

⁽²¹⁾ Artikel 124, lid 4, van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.34. Op het terrein van deze MFK-rubriek wijst de toetsing van verrichtingen uit dat het geschatte foutenpercentage in de populatie 2,8 % is (zie **bijlage 8.1**).

Aanbevelingen

8.35. **Bijlage 8.2** toont de resultaten van onze beoordeling van de vooruitgang bij het opvolgen van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen ⁽²²⁾. In de jaarverslagen over 2012 en 2013 deed de Rekenkamer zeven aanbevelingen. De Commissie heeft vijf aanbevelingen volledig uitgevoerd, terwijl er één in de meeste opzichten, en één in enkele opzichten werd uitgevoerd.

8.36. Uit de resultaten van onze toetsing van verrichtingen blijkt, zoals in voorgaande jaren, dat de controles voor het opsporen en voorkomen van fouten in subsidieovereenkomsten in bepaalde gevallen hebben gefaald ⁽²³⁾. In ons Jaarverslag 2011 deden we de aanbeveling dat de Commissie haar toezicht op subsidies moest verbeteren, en deze aanbeveling herhaalden we in ons Jaarverslag 2014. We erkennen dat DG DEVCO bezig is om nieuwe maatregelen, zoals systematische monitoring en bezoeken ter plaatse, in te voeren, maar aangezien deze acties nog niet ten uitvoer zijn gelegd, kan de impact ervan pas in de komende jaren worden beoordeeld.

8.37. Zoals aangegeven in paragraaf 8.29, wijst onze toetsing erop dat de kwaliteit van de uitgavenverificaties door de controleurs die door de begunstigde zijn gecontracteerd, niet toereikend is. We constateerden deze tekortkoming tijdens onze voorgaande controles en deden in ons Jaarverslag 2012 de aanbeveling dat de Commissie maatregelen moet nemen ter verbetering van de kwaliteit van uitgavenverificaties.

⁽²²⁾ De doelstelling van deze follow-up was de verificatie van de introductie en het bestaan van corrigerende maatregelen die zijn getroffen als reactie op onze aanbevelingen, maar niet de controle van de doeltreffendheid van de uitvoering ervan.

⁽²³⁾ 84 % van de fouten die we voor 2015 kwantificeerden, heeft betrekking op subsidieovereenkomsten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.38. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusie voor 2015 doen wij de volgende aanbevelingen:

- **Aanbeveling 1:** DG DEVCO en DG NEAR verbeteren de kwaliteit van de uitgavenverificaties in opdracht van de begunstigden door nieuwe maatregelen in te voeren zoals het gebruik van een kwaliteitsraster ter toetsing van de kwaliteit van de werkzaamheden die zijn uitgevoerd door de controleurs die door de begunstigden zijn gecontracteerd, en de herziening van de opdrachtbeschrijving van de controleurs.
- **Aanbeveling 2:** DG NEAR neemt maatregelen om te zorgen dat de financiering die via een twinninginstrument loopt, in overeenstemming is met het winstverbod en met het beginsel van goed financieel beheer.
- **Aanbeveling 3:** DG NEAR herziet de RFP-methodologie om statistisch juiste informatie te verschaffen over het risicobedrag voor betalingen verricht in het kader van indirect beheer van het IPA.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie aanvaardt aanbeveling 1.

Zij werkt reeds aan een aanpassing van het kwaliteitsraster dat wordt gehanteerd voor controles en verificaties die de Commissie zelf uitvoert, aan de specifieke kenmerken, behoeften en uitvoeringsmodaliteiten van de uitgavenverificaties die door de begunstigden worden verricht.

De Commissie aanvaardt aanbeveling 2.

De Commissie aanvaardt aanbeveling 3.

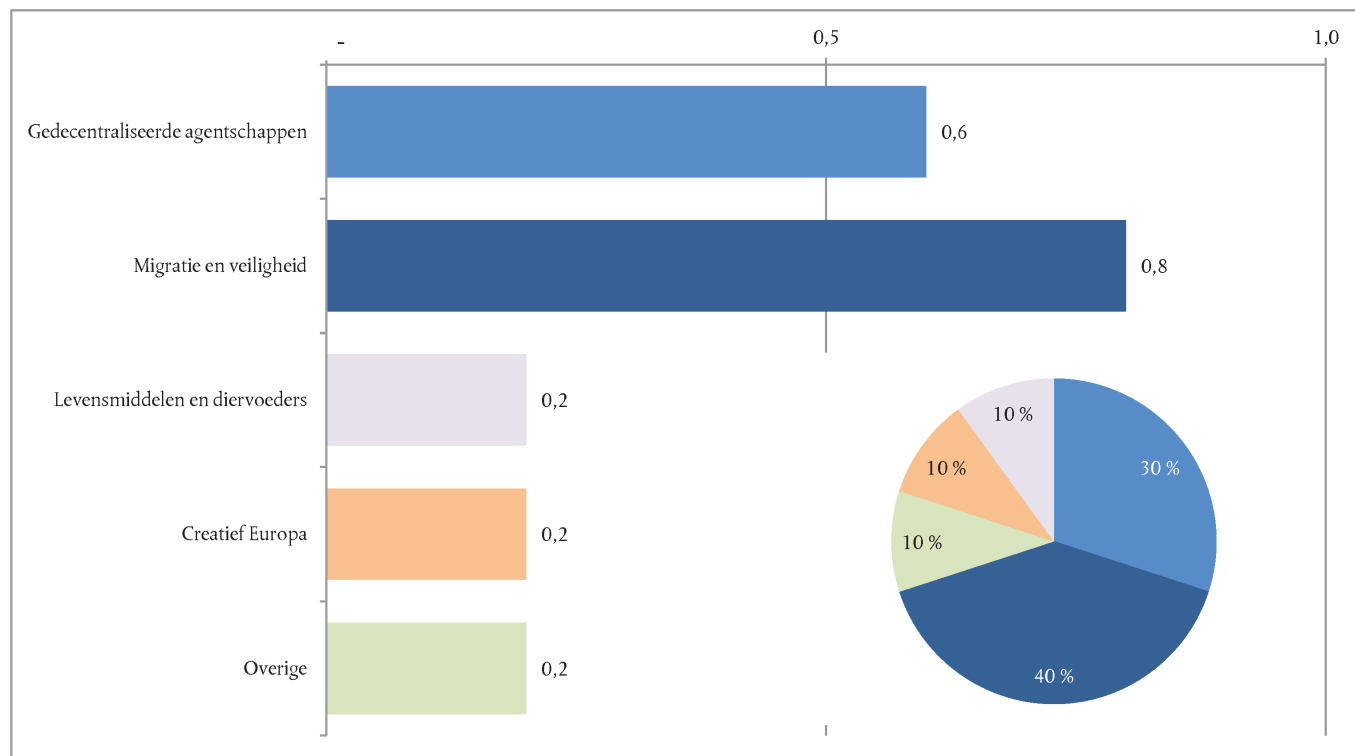
DEEL 2: „VEILIGHEID EN BURGERSCHAP”

8.39. „Veiligheid en burgerschap” maakt een klein maar groeiend deel van de EU-begroting uit. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2015 is opgenomen in **figuur 8.6**. Hieruit blijkt dat de totale gecontroleerde populatie met uitsluiting van de gedecentraliseerde agentschappen⁽²⁴⁾ 1,5 miljard euro bedraagt, ofwel ongeveer 1 % van de EU-begroting. Dit deel is voornamelijk gericht op de 0,8 miljard euro die is uitgegeven aan „migratie en veiligheid”.

⁽²⁴⁾ De Rekenkamer stelt een specifiek jaarverslag op voor elk betrokken agentschap, waarvan er twaalf zijn. De opmerkingen die de afgelopen jaren het vaakst werden gemaakt voor deze agentschappen, betreffen het hoge niveau van de overgedragen vastgelegde kredieten en tekortkomingen in internebeheersingsmaatregelen.

Figuur 8.6 — MFK-rubriek 3 — „Veiligheid en burgerschap” — Essentiële informatie 2015

(miljard euro)



Totaal betalingen over het jaar	2,0
– voorschotten ⁽¹⁾	1,3
+ verrekening van voorschotten ⁽¹⁾	1,4

Totaal gecontroleerde populatie	2,1
--	------------

⁽¹⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 7).

Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2015 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Korte beschrijving van „Veiligheid en burgerschap”

8.40. Onder „Veiligheid en burgerschap” vallen verschillende beleidsterreinen die als gemeenschappelijk doel hebben het concept van Europees burgerschap te versterken door een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen te creëren. De meeste uitgaven betreffen drie belangrijke beleidsterreinen: „migratie en veiligheid”, „levensmiddelen en diervoeders” en „creatief Europa”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.41. De meeste uitgaven voor „migratie en veiligheid” zijn afkomstig uit twee fondsen: het Fonds voor asiel, migratie en integratie⁽²⁵⁾ (Asylum, Migration and Integration Fund — AMIF) en het Fonds voor interne veiligheid (Internal Security Fund — ISF). De doelstelling van het AMIF is bij te dragen tot het doeltreffend beheer van migratiestromen, alsmede de tenuitvoerlegging, versterking en ontwikkeling van een gemeenschappelijke benadering door de Unie van asiel en immigratie. De doelstelling van het Fonds voor interne veiligheid is bij te dragen aan een hoog niveau van veiligheid in de Europese Unie door het bevorderen van de tenuitvoerlegging van de interneveiligheidsstrategie, samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en het beheer van de buitengrenzen van de Unie. Het ISF bestaat uit twee instrumenten, ISF — Grenzen en visa⁽²⁶⁾ en ISF — Politie⁽²⁷⁾. ISF — Grenzen en visa ondersteunt maatregelen voor een geharmoniseerd grensbeheer en de ontwikkeling van een gemeenschappelijk visumbeleid. ISF — Politie ondersteunt de samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties en de verbetering van de capaciteit om aan veiligheid gerelateerde risico's en crises te beheren. In 2014 kwamen het AMIF en het ISF in de plaats van het voorgaande Solid-programma („Solidariteit en beheer van de migratiestromen”). Net zoals bij het Solid-programma wordt het beheer van de meeste AMIF- en ISF-middelen gedeeld tussen de Commissie en de lidstaten.

⁽²⁵⁾ Verordening (EU) nr. 516/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot oprichting van het Fonds voor asiel, migratie en integratie, tot wijziging van Beschikking 2008/381/EG van de Raad en tot intrekking van Beschikkingen nr. 573/2007/EG en nr. 575/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking 2007/435/EG van de Raad (PB L 150 van 20.5.2014, blz. 168).

⁽²⁶⁾ Verordening (EU) nr. 515/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot vaststelling, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid, van het instrument voor financiële steun voor de buitengrenzen en visa en tot intrekking van Beschikking nr. 574/2007/EG (PB L 150 van 20.5.2014, blz. 143).

⁽²⁷⁾ Verordening (EU) nr. 513/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot vaststelling, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid, van het instrument voor financiële steun voor politieke samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheer en tot intrekking van Besluit 2007/125/JBZ van de Raad (PB L 150 van 20.5.2014, blz. 93).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Reikwijdte en aanpak van de controle

8.42. We hebben een beoordeling gemaakt van de belangrijkste systemen op het gebied van migratie en veiligheid die onder de verantwoordelijkheid vallen van DG HOME van de Commissie⁽²⁸⁾. Wat betreft direct beheer omvatte dit een onderzoek van de systemen van de Commissie voor subsidies en aanbesteding⁽²⁹⁾. Voor gedeeld beheer omvatte dit een onderzoek⁽³⁰⁾ van de beoordeling door de Commissie van de systemen van de lidstaten voor het beheer van Solid-middelen.

Samenvatting van de opmerkingen over de systemen van DG HOME

8.43. In 2015 werden op het beleidsterrein migratie en veiligheid betalingen ten bedrage van 201 miljoen euro via subsidies en aanbestedingen direct beheerd door de Commissie (DG HOME). De Commissie voerde de relevante door het Financieel Reglement vereiste controles uit. Ons onderzoek bracht geen grote tekortkomingen aan het licht.

8.44. In 2015 deed de Commissie betalingen voor een bedrag van 582 miljoen euro⁽³¹⁾ voor programma's onder gedeeld beheer door de Commissie en de lidstaten. Eind 2015 had de Commissie 506 jaarlijkse Solid-programma's van de lidstaten afgesloten.

⁽²⁸⁾ We onderzochten ook tien verrichtingen met betrekking tot „Veiligheid en burgerschap” om als controle-informatie te dienen met het oog op onze algemene beoordeling van de regelmatigheid van de EU-verrichtingen, zoals gerapporteerd in paragraaf 1.19 van hoofdstuk 1.

⁽²⁹⁾ We onderzochten de internebeheersingssystemen van de Commissie die worden gebruikt voor deze betalingen, en beoordeelden een steekproef van zes subsidies en vijf aanbestedingsprocedures.

⁽³⁰⁾ We onderzochten een steekproef van tien systeemcontroles; het Buitengrenzenfonds voor Duitsland, Frankrijk, Litouwen en Malta; het Europees Terugkeerfonds voor Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk; het Europees Vluchtelingenfonds voor Duitsland en het Verenigd Koninkrijk; en het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen voor Italië en Polen. Deze programma's werden geselecteerd uit de programma's van 2011 die in 2014 waren afgesloten. We onderzochten ook de planning van de Commissie voor controles achteraf van goedgekeurde jaarprogramma's van de lidstaten.

⁽³¹⁾ Waarvan 277 miljoen euro betrekking had op de oude Solid-middelen en 305 miljoen euro op voorschotten in het kader van de nieuwe AMIF- en ISF-fondsen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.45. De Commissie controleerde een geselecteerd deel van de beheer- en controlesystemen van de lidstaten die werden gebruikt voor de Solid-programma's. Bij ons onderzoek van deze werkzaamheden stelden we vast dat de controles van de Commissie geen toetsing omvatten van de doeltreffendheid van de internebeheersingsmaatregelen met betrekking tot de meeste essentiële processen (selectie- en gunningsprocedures, project-toezicht, betalingen en boekhouding), maar dat ze eerder gericht waren op de beschrijving van die processen en lijncontroles (bedoeld om beheersingsprocedures te begrijpen en te documenteren) — hetgeen mogelijk niet volstaat om conclusies te trekken over de doeltreffendheid van de beheersingsmaatregelen.

8.46. Om eventuele risico's die zij vaststelt tijdens deze systeemcontroles te beperken, verricht de Commissie follow-upsysteemcontroles, financiële correcties en controles achteraf. Deze controles achteraf vinden plaats nadat de Commissie een kostendeclaratie van een lidstaat heeft goedgekeurd, en kunnen ertoe leiden dat niet-subsidiabele uitgaven worden teruggevorderd. De Commissie richt zich hoofdzakelijk op de gevallen waarin de systemen van de lidstaten volgens haar geen redelijke zekerheid bieden over de wettigheid en de regelmatigheid van de betalingen. Vanwege de beperkte toetsing van de in de vorige paragraaf genoemde controles bestaat echter het risico dat de Commissie heeft geoordeeld dat sommige jaarprogramma's met ondoeltreffende controlesystemen redelijke zekerheid bieden en dat de Commissie haar controles achteraf niet op deze systemen zal richten. Ten tijde van onze controle had de Commissie slechts voor 13 afgesloten programma's die volgens haar redelijke zekerheid boden, controles achteraf verricht. Deze beperkte controlereikwijdte vermindert de betrouwbaarheid van de bij de Commissie gedeclareerde subsidiabele uitgaven.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

8.45. *De Commissie erkent dat de audits geen toetsing omvatten van de doeltreffendheid van de controles met betrekking tot de meeste essentiële processen.*

De Commissie wil echter andermaal erop wijzen dat in het kader van gedeeld beheer de zekerheid met betrekking tot de doeltreffendheid van de controles gradueel wordt opgebouwd, niet enkel op systeemaudits, maar via een systematische aanpak, beginnend bij de ontwerpfase, operationele monitoringbezoeken door DG HOME, de jaarlijkse afsluiting, ex-post controles en de controlewerkzaamheden van de lidstaat volgens het single audit-beginsel, hetgeen over de gehele duur van de programmeringsperiode een controledekking van alle essentiële processen moet waarborgen, zoals vereist bij artikel 17, lid 2, van Besluit nr. 456/2008/EG van 5 maart 2008.

Bovendien waren op het tijdstip van de eerste auditbezoeken inzake de BCS sommige processen nog niet begonnen en konden zij dus niet worden gecontroleerd.

BIJLAGE 8.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR „EUROPA ALS WERELDSPELER”

	2015	2014
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Totaal verrichtingen	156	172
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage	2,8 %	2,7 %
Bovenste foutengrens (UEL)	4,6 %	
Onderste foutengrens (LEL)	1,0 %	

BIJLAGE 8.2

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR „EUROPA ALS WERELDSPELER”

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2013	<p>De Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen:</p> <p>Aanbeveling 1: De Commissie, en met name DG ELARG, moet ervoor zorgen dat in de instructies voor het personeel wordt aangegeven dat verrekningen alleen mogen worden gebaseerd op gedane uitgaven en niet op eigen ramingen.</p> <p>Aanbeveling 2: De dienst FPI moet alle GBVB-missies accrediteren overeenkomstig de beoordelingen van de „zes pijlers”.</p>	X						<p>Op het tijdstip van publicatie van dit rapport zijn er tien GVDB-missies aan de gang. Vier missies voldoen momenteel aan artikel 60 FR: EULEX Kosovo, EUPOL Afghanistan, EUMM Georgië en EUPOL COPPS. Deze missies maken een wezenlijk deel van het GBVB-budget uit.</p> <p>Werkzaamheden om de overige missies in overeenstemming te brengen met artikel 60 zijn in uitvoering, te beginnen met EUCAP Sahel Niger en EUCAP Nestor. Ook zal de Commissie dit jaar de pijlbeoordeling inleiden van nog eens drie missies ((EUBAM Rafah, EUAM Oekraïne en EUCAP Mali). Wat de nog niet beoordeelde missie betreft (EUBAM Libië): dit is momenteel onmogelijk in verband met de veiligheidssituatie.</p>

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2012	De Rekenkamer beveelt de Commissie het volgende aan: Aanbeveling 1: Zorg voor de tijdige regularisatie van uitgaven.	X						
	Aanbeveling 2: Stimuleer een beter documentenbeheer door de uitvoerende partners en begunstigden;	X						
	Aanbeveling 3: Verbeter het beheer van de procedures voor het plaatsen van opdrachten door heldere selectiecriteria te formuleren en door de evaluatieprocessen beter te documenteren.	X						
	Aanbeveling 4: Neem doeltreffende maatregelen om de kwaliteit te verbeteren van door externe controleurs uitgevoerde controles van uitgaven.			X				
	Aanbeveling 5 Stel een coherente en degelijke methodologie vast ten behoeve van directoraat-generaal Externe Betrekkingen voor de berekening van de restfoutenpercentages.	X						

HOOFDSTUK 9

„Administratie”

INHOUD

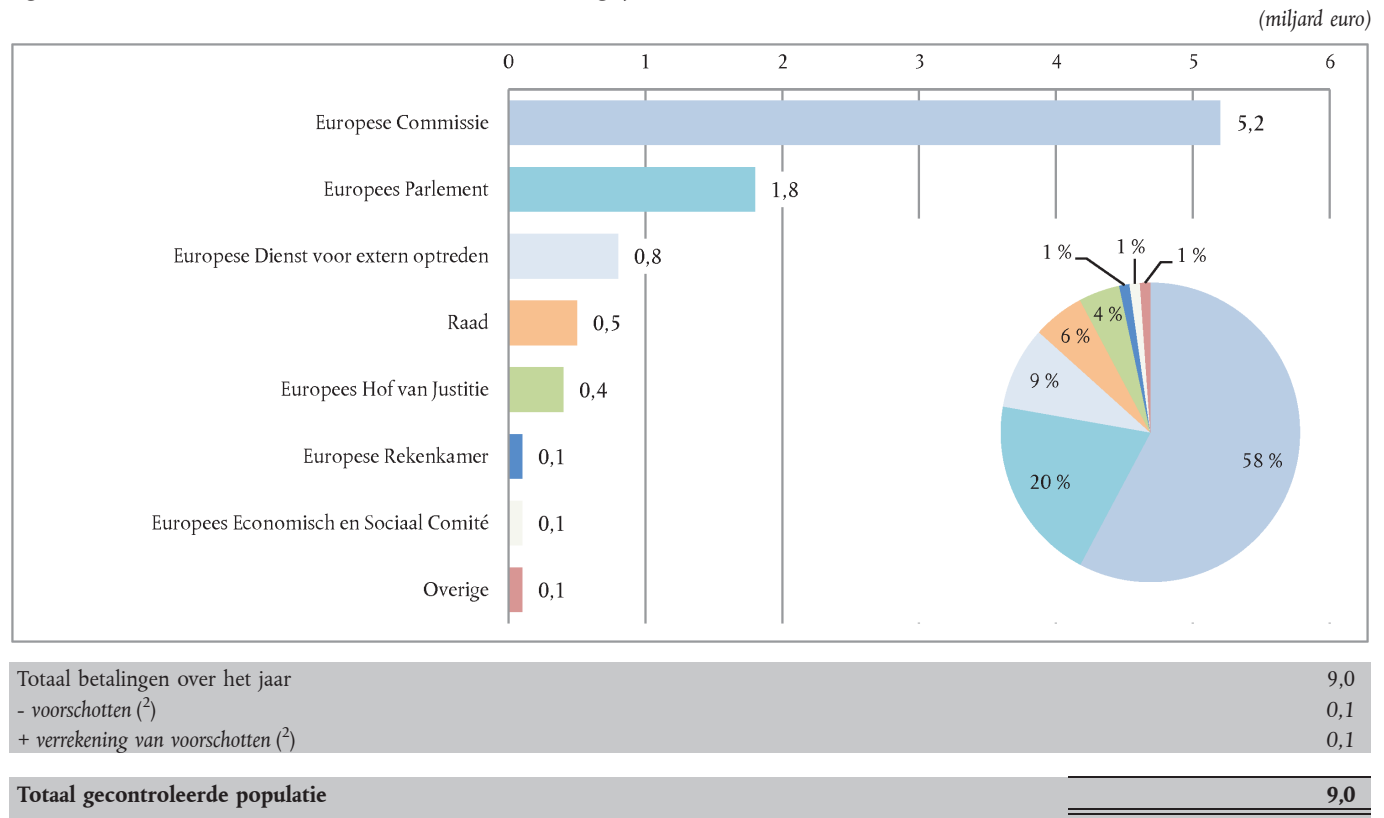
	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	9.1-9.6
Korte beschrijving van de MFK-rubriek	9.3-9.4
Reikwijdte en aanpak van de controle	9.5-9.6
Regelmatigheid van de verrichtingen	9.7-9.8
Onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen en andere elementen van internebeheersingssystemen	9.9-9.15
Opmerkingen over specifieke instellingen en organen	9.10-9.15
Europees Parlement	9.11
Europese Commissie	9.12
Europese Dienst voor extern optreden	9.13-9.14
Europese Rekenkamer	9.15
Conclusie en aanbevelingen	9.16-9.18
De conclusie voor 2015	9.16
Aanbevelingen	9.17-9.18
Bijlage 9.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor „Administratie”	
Bijlage 9.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor „Administratie”	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

9.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen met betrekking tot „Administratie” ⁽¹⁾. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2015 is opgenomen in **figuur 9.1**.

Figuur 9.1 — MFK-rubriek 5 — „Administratie” ⁽¹⁾ — Belangrijkste informatie 2015



⁽¹⁾ Een deel van de administratieve uitgaven is ook te vinden onder andere rubrieken van het MFK dan rubriek 5. De totale kredieten die in 2015 in het kader van deze rubrieken werden besteed, bedragen 1,1 miljard euro.

⁽²⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 7).

Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2015 van de Europese Unie.

9.2. Wij rapporteren afzonderlijk over de agentschappen en andere organen van de EU ⁽²⁾. De financiële controle van de Europese Centrale Bank valt niet onder ons mandaat.

⁽¹⁾ Hieronder vallen de administratieve uitgaven van alle EU-instellingen, pensioenen en betalingen aan de Europese Scholen. Voor de laatstgenoemde brengen wij een specifiek jaarverslag uit dat wordt voorgelegd aan de raad van bestuur van de Europese Scholen. Een kopie van dit verslag wordt naar het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie gestuurd.

⁽²⁾ Onze specifieke jaarverslagen over de agentschappen en andere organen worden bekendgemaakt in het Publicatieblad.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Korte beschrijving van de MFK-rubriek

9.3. De administratieve uitgaven omvatten uitgaven voor personele middelen, die goed zijn voor zo'n 60 % van het totaal, en uitgaven voor gebouwen, uitrusting, energieverbruik, communicatie en informatietechnologie.

9.4. In het algemeen beschouwen wij deze MFK-rubriek als een terrein met een laag risico. De voornaamste risico's voor de administratieve uitgaven zijn niet-naleving van de procedures voor het plaatsen van opdrachten, voor de tenuitvoerlegging van contracten voor diensten, leveringen en werkzaamheden, voor werving en voor de berekening van salarissen, pensioenen en toelagen.

Reikwijdte en aanpak van de controle

9.5. In **bijlage 1.1** worden de belangrijkste elementen van onze aanpak en methodologie beschreven. Ten aanzien van de controle van „Administratie” dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt:

- a) Wij controleerden een steekproef van 151 verrichtingen zoals gedefinieerd in **bijlage 1.1**, paragraaf 7. De steekproef is zodanig opgezet dat deze representatief is voor de uiteenlopende soorten uitgaven binnen de MFK-rubriek (zie **figuur 9.1** en paragraaf 9.3).
- b) Ook onderzochten ⁽³⁾ we de procedures voor het aanwerven van tijdelijke functionarissen, arbeidscontractanten en plaatselijke functionarissen ⁽⁴⁾, alsmede de aanbestedingsprocedures ⁽⁵⁾ bij de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming.

⁽³⁾ Op grond van de sinds 2012 gevolgde aanpak van controle bij toerbeurt betreft de systeemcontrole ieder jaar twee of drie instellingen of organen, waarbij voor iedere instelling of ieder orgaan en voor ieder systeem een steekproef van verrichtingen wordt onderzocht. Deze aanpak werd in 2015 volledig gevolgd.

⁽⁴⁾ In 2015 omvatte de controle het onderzoek van twintig aanwervingsprocedures voor de Europese Dienst voor extern optreden (vijf voor tijdelijke functionarissen, negen voor arbeidscontractanten en zes voor plaatselijke functionarissen) en vijf aanwervingsprocedures (uitsluitend arbeidscontractanten) voor de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming. Deze procedures werden willekeurig geselecteerd.

⁽⁵⁾ In 2015 omvatte de controle het onderzoek van twintig aanbestedingsprocedures voor de Europese Dienst voor extern optreden (vier georganiseerd door het hoofdkantoor en zestien door delegaties) en vijf aanbestedingsprocedures voor de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming. Deze procedures werden geselecteerd op basis van vakkundige oordeelsvorming.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- c) Wij onderzochten de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) van de directoraten-generaal (DG's) en bureaus van de Europese Commissie ⁽⁶⁾ die voornamelijk verantwoordelijk zijn voor de administratieve uitgaven, en van die van alle andere instellingen en organen.

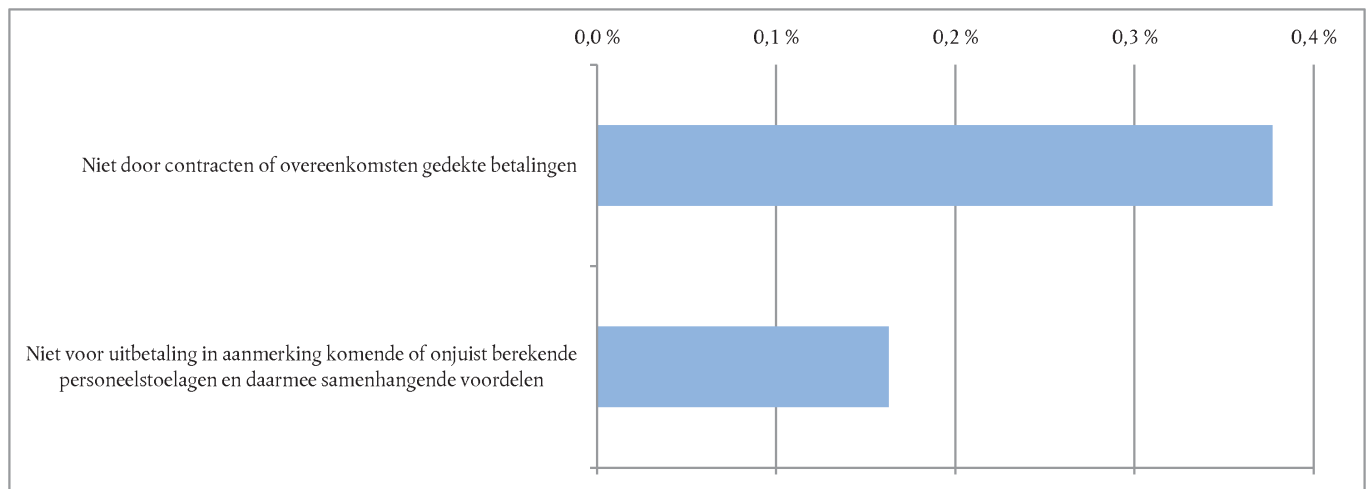
9.6. De uitgaven van de Europese Rekenkamer zelf worden gecontroleerd door een externe firma ⁽⁷⁾. De resultaten van de door die firma verrichte controle van onze financiële staten over het op 31 december 2015 afgesloten begrotingsjaar zijn weergegeven in paragraaf 9.15.

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

9.7. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 9.1**. Van de 151 getoetste verrichtingen vertoonden er 22 (14,6 %) fouten. Op basis van de zeven door ons gekwantificeerde fouten bedraagt het geschatte foutenpercentage 0,6 % ⁽⁸⁾.

9.8. In **figuur 9.2** is weergegeven in welke mate verschillende soorten fouten hebben bijgedragen tot het door ons geschatte foutenpercentage voor 2015.

Figuur 9.2 — „Administratie” — Uitsplitsing van het geschatte foutenpercentage



Bron: Europese Rekenkamer.

⁽⁶⁾ DG Personele Middelen en Veiligheid, Bureau beheer en afwikkeling van de individuele rechten (PMO), Bureau infrastructuur en logistiek in Brussel en DG Informatica.

⁽⁷⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁸⁾ Wij berekenen onze foutenschatting op basis van een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. Wij hebben 95 % zekerheid dat het geschatte foutenpercentage in de populatie tussen 0,0 % en 1,2 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**ONDERZOEK VAN DE JAARLIJKSE ACTIVITEITEN-
VERSLAGEN EN ANDERE ELEMENTEN VAN
INTERNEBEHEERSINGSSYSTEMEN**

9.9. Wij hebben geen ernstige tekortkomingen kunnen vaststellen in de onderzochte JAV's en internebeheersings-systemen van de instellingen en organen. Een samenvatting van onze opmerkingen is te vinden in de paragrafen 9.10-9.15.

Opmerkingen over specifieke instellingen en organen

9.10. Wij hebben geen ernstige tekortkomingen vastgesteld met betrekking tot de onderzochte kwesties bij de Raad, het Europees Hof van Justitie, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's, de Europese Ombudsman of de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming. De onderstaande opmerkingen hebben tot aanbevelingen geleid (zie paragraaf 9.18)⁽⁹⁾.

Europees Parlement

9.11. Van de zestien door ons onderzochte verrichtingen van het Europees Parlement betrof één een politieke fractie⁽¹⁰⁾. Wij stelden tekortkomingen vast in de controles van de goedkeuring en betaling van de in 2014 gedane, maar in 2015 goedgekeurde uitgaven en in de betreffende aanbestedingsprocedures.

ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

9.11. *Het Parlement neemt kennis van de opmerking van de Rekenkamer en heeft de betrokken fractie hiervan op de hoogte gesteld. In artikel 1 van de Regeling inzake het gebruik van kredieten van begrotingspost 4 0 0, die op 30 juni 2003 door het Bureau werd vastgesteld, is het volgende bepaald: „De fracties beheren de aan hen toegewezen kredieten overeenkomstig de beginselen van indirect beheer van de kredieten door de dienovereenkomstige toepassing van artikel 60 van het Financieel Reglement waarbij overeenkomstig het bepaalde in de onderhavige regeling rekening wordt gehouden met de specifieke behoeften van de fracties”.*

⁽⁹⁾ Van 2012 tot 2015 hebben we de administratieve uitgaven bij toerbeurt onderzocht en elk jaar hebben we aanbevelingen gedaan om de internebeheersingssystemen in de desbetreffende instellingen en organen te verbeteren.

⁽¹⁰⁾ Het toepasselijke wettelijke kader is de „Regeling inzake het gebruik van kredieten van begrotingspost 4 0 0, aangenomen door het Bureau op 30 juni 2003” (laatstelijk gewijzigd overeenkomstig de besluiten van het Bureau van 14 april 2014 en 27 april 2015). De fracties beheren de aan hen toegewezen middelen overeenkomstig de beginselen van indirect beheer van middelen door de dienovereenkomstige toepassing van artikel 60 van het Financieel Reglement, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke vereisten van de fracties.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Europese Commissie

9.12. Evenals in voorgaande jaren ⁽¹¹⁾ ontdekten we enkele tekortkomingen in het beheer van gezinstoelagen en een klein aantal fouten met betrekking tot de berekening van personeelskosten door PMO.

Europese Dienst voor extern optreden

9.13. Wij stelden tekortkomingen vast in de aanwervingsprocedures van plaatselijke functionarissen in delegaties. In drie van de zes door ons onderzochte gevallen was er sprake van een gebrek aan transparantie vanwege ontoereikend bewijs dat bepaalde stappen in de procedure waren doorlopen.

9.14. Ook vonden we tekortkomingen in de aanbestedingsprocedures die door de delegaties waren georganiseerd voor contracten van minder dan 60 000 euro ⁽¹²⁾. In vijf van de twaalf onderzochte gevallen beoordeelden de delegaties niet naar behoren of de inschrijvingen voldeden aan de technische specificaties of publiceerden ze aanbestedingsdocumentatie met onvolledige of inconsistente informatie. In een ander geval was de gebruikmaking van een uitzonderlijke procedure van gunning door onderhandelingen met één inschrijver niet gerechtvaardigd.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

9.12. Er zijn maatregelen genomen om de ontdekte tekortkomingen te verbeteren.

Vanaf 2016 hebben alle gezinstoelagen die worden toegekend op basis van het inkomen van de echtgenoot een einddatum $\leq n + 4$ (waarbij n het laatste jaar is waarin PMO navraag heeft gedaan naar het inkomen van de echtgenoot). Dit zal resulteren in een standaardcontrole vóór het verstrijken van de terugvorderingsperiode waarin artikel 85 van het Statuut voorziet.

Tevens wordt het systeem van proactieve kennisgevingen in Sysper ontwikkeld volgens planning (2016); dit moet het beheer van de gezinstoelagen via kennisgevingen aan het betrokken personeelslid vergemakkelijken.

Versterking van het internecontrolesysteem (bv. via gerichte opleiding) heeft het risico van tekortkomingen in de berekeningen van personeelskosten verder verminderd.

ANTWOORD VAN DE EUROPESE DIENST VOOR
EXTERN OPTREDEN

9.13. De EDEO is van mening dat aan alle juridische vereisten is voldaan, maar erkent dat de transparantie van het proces zou kunnen worden versterkt met betere documentering. Daarom is de aanwervingsprocedure in de gids voor delegaties verduidelijkt, met name wat betreft de shortlistfase.

ANTWOORD VAN DE EUROPESE DIENST VOOR
EXTERN OPTREDEN

9.14. De EDEO is verheugd dat er geen tekortkomingen zijn geconstateerd in de acht aanbestedingsprocedures voor contracten boven 60 000 euro, die worden onderworpen aan een controle vooraf door de centrale diensten. Wat betreft de contracten onder 60 000 euro waarop deze conclusie betrekking heeft, worden al met ingang van 2016 maatregelen uitgevoerd om de kwaliteit van de desbetreffende procedures te verbeteren. In dit verband wijzen wij met name op het proefproject in het kader van de hervorming van de administratieve ondersteuning van de delegaties en de inspanningen om delegaties meer training en ad-hoc-ondersteuning te bieden op dit belangrijke terrein.

⁽¹¹⁾ Zie het Jaarverslag 2014, paragraaf 9.13.

⁽¹²⁾ Aanbestedingsprocedures boven de 60 000 euro worden onderworpen aan een controle vooraf door het hoofdkantoor.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Europese Rekenkamer

9.15. Het verslag van de externe accountant ⁽¹³⁾ bevat het oordeel dat „de financiële staten een getrouw beeld [geven] van de financiële situatie van de Europese Rekenkamer per 31 december 2015, van haar financiële prestaties en haar kasstromen voor het per die datum afgesloten begrotingsjaar”.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN**De conclusie voor 2015**

9.16. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de uitgaven aan „Administratie” geen materieel foutenpercentage vertonen. Op het terrein van deze MFK-rubriek wijst de toetsing van verrichtingen uit dat het geschatte foutenpercentage in de populatie 0,6 % is (zie **bijlage 9.1**).

Aanbevelingen

9.17. **Bijlage 9.2** toont de resultaten van onze beoordeling van de vooruitgang bij het opvolgen van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen. In de jaarverslagen 2012 en 2013 deden wij vijf aanbevelingen. Twee van deze aanbevelingen werden dit jaar niet onderzocht wegens de door ons gevolgde aanpak van controle bij toerbeurt ⁽¹⁴⁾. De betrokken instellingen en organen hebben één aanbeveling in de meeste opzichten, en twee in enkele opzichten uitgevoerd.

⁽¹³⁾ Zie het verslag van de externe accountant betreffende de financiële staten waarnaar wordt verwezen in paragraaf 9.6.

⁽¹⁴⁾ Zie voetnoot 3.

 OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.18. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2015 doen wij de volgende aanbevelingen:

— **Aanbeveling 1:** het Europees Parlement dient het bestaande controlekader voor de uitvoering van aan fracties toegewezen begrotingskredieten te herzien. Daarnaast moet het Europees Parlement betere begeleiding bieden door versterkte monitoring van de toepassing door de fracties van de regels inzake de goedkeuring en betaling van uitgaven en inzake aanbestedingsprocedures (zie paragraaf 9.11);

— **Aanbeveling 2:** de Europese Commissie dient haar monitoringsystemen te verbeteren met het oog op de tijdige actualisering van de persoonlijke situatie van personeelsleden, die impact kan hebben op de berekening van gezinstoelagen (zie paragraaf 9.12);

— **Aanbeveling 3:** de EDEO dient ervoor te zorgen dat alle stappen in de selectieprocedures voor de werving van plaatselijke functionarissen in delegaties naar behoren worden gedocumenteerd (zie paragraaf 9.13);

— **Aanbeveling 4:** de EDEO dient zijn richtsnoeren inzake het ontwerp, de coördinatie en uitvoering van aanbestedingsprocedures in delegaties te verbeteren voor contracten van minder dan 60 000 euro (zie paragraaf 9.14).

 ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement is van oordeel dat het vooral de verantwoordelijkheid van de betrokken fractie is de nodige maatregelen te treffen om aan de tekortkomingen een einde te maken. In dit verband heeft de betrokken fractie een werkgroep ingesteld om mogelijke verbeteringen aan te brengen in het financieel beheer en het interne rechtskader inzake de financiën van de fractie.

Het Secretariaat van het Parlement zal tevens zijn communicatie met betrekking tot de bestaande begeleiding uitbreiden tot de fracties middels opleidingen, met inbegrip van op maat gesneden opleidingen en een toelichting over aanbestedingen met een overzicht van de voornaamste elementen die moeten worden nageleefd.

Rekening houdend met de aan de externe controleurs toebedeelde algemene taak inzake het controleren van de rekeningen van de fracties, zal de fracties worden verzocht de nodige initiatieven te nemen om, bijgestaan door hun externe controleurs, efficiënte interne controle-systemen toe te passen.

 ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie aanvaardt de aanbeveling en heeft reeds maatregelen genomen om haar bestaande monitoringsystemen te verbeteren, in de zin van paragraaf 9.12 hierboven.

 ANTWOORD VAN DE EUROPESE DIENST VOOR
 EXTERN OPTREDEN

De EDEO kan zich vinden in deze aanbeveling. De gids voor delegaties is gewijzigd en bevat nu meer gedetailleerde instructies over aanwervingsprocedures, onder andere de verplichting om de shortlistfase op passende wijze te documenteren.

 ANTWOORD VAN DE EUROPESE DIENST VOOR
 EXTERN OPTREDEN

Met ingang van 2016 worden maatregelen uitgevoerd om de kwaliteit van de procedures voor contracten onder 60 000 euro bij de delegaties te verbeteren. In dit verband wijzen wij met name op het proefproject in het kader van de hervorming van de administratieve ondersteuning van de delegaties en de inspanningen om delegaties meer training en ad-hoc-ondersteuning te bieden op dit belangrijke terrein.

BIJLAGE 9.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR „ADMINISTRATIE”

	2015	2014
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Totaal verrichtingen:	151	129
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage	0,6 %	0,5 %
Bovenste foutengrens (UEL)	1,2 %	
Onderste foutengrens (LEL)	0,0 %	

BIJLAGE 9.2

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR „ADMINISTRATIE”

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de instelling
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing (*)	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2013	<p>Aanbeveling 1 (Commissie): <i>Actualiseren van de persoonlijke situatie en het beheer van gezinstoelagen</i></p> <p>De Commissie dient nadere maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de personeelsleden regelmatig documenten verstrekken die hun persoonlijke situatie bevestigen, alsook om de systemen te verbeteren voor een tijdige verwerking van die documenten die gevolgen hebben voor de berekening van gezinstoelagen (zie de paragrafen 9.11 en 9.20 van het Jaarverslag 2013).</p>			X				De Commissie heeft maatregelen genomen ter verbetering van het bestaande monitoring-systeem. Daarnaast wordt vanaf 2016 een systematische follow-up van de gezinssituatie van personeelsleden ingefaseerd. Zie het antwoord op paragraaf 9.12.
	<p>Aanbeveling 2 (EDEO): <i>Actualiseren van de persoonlijke situatie en het beheer van gezinstoelagen</i></p> <p>De EDEO dient nadere maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de personeelsleden regelmatig documenten verstrekken die hun persoonlijke situatie bevestigen, alsook om de systemen te verbeteren voor een tijdige verwerking van die documenten die gevolgen hebben voor de berekening van gezinstoelagen (zie de paragrafen 9.13 en 9.20 van het Jaarverslag 2013).</p>		X					
	<p>Aanbeveling 3 (EDEO): <i>Aanbesteding</i></p> <p>De EDEO dient de opzet, de coördinatie en de uitvoering van de aanbestedingsprocedures te verbeteren door zijn hoofdkantoor meer steun en begeleiding te laten bieden aan de delegaties (zie de paragrafen 9.14, 9.15 en 9.20 van het Jaarverslag 2013).</p>				X			

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de instelling
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing(*)	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2012	<p>Aanbeveling 1 (Europees Parlement): <i>Aanbesteding</i></p> <p>Het Europees Parlement dient ervoor te zorgen dat de ordonnateurs de opzet, de coördinatie en de uitvoering van de aanbestedingsprocedures verbeteren door middel van passende verificaties en betere begeleiding (zie de paragrafen 9.12 en 9.19 van het Jaarverslag van 2012).</p> <p>Aanbeveling 2 (Europese Raad en Raad): <i>Aanbesteding</i></p> <p>De Raad dient ervoor te zorgen dat de ordonnateurs de opzet, de coördinatie en de uitvoering van de aanbestedingsprocedures verbeteren door middel van passende verificaties en betere begeleiding (zie de paragrafen 9.14 en 9.19 van het Jaarverslag 2012).</p>				X			
					X			

(*) Door de aanpak waarbij de beheersingsystemen van de instellingen en organen bij toerbeurt grondig worden onderzocht, zal in latere jaren follow-up plaatsvinden van deze aanbevelingen.

**JAARVERSLAG OVER DE ACTIVITEITEN
GEFINANCIERD UIT HET ACHTSTE, NEGENDE,
TIENDE EN ELFDE EUROPEES
ONTWIKKELINGSFONDS (EOF)**

(2016/C 375/02)

Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het achtste, negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF)

INHOUD

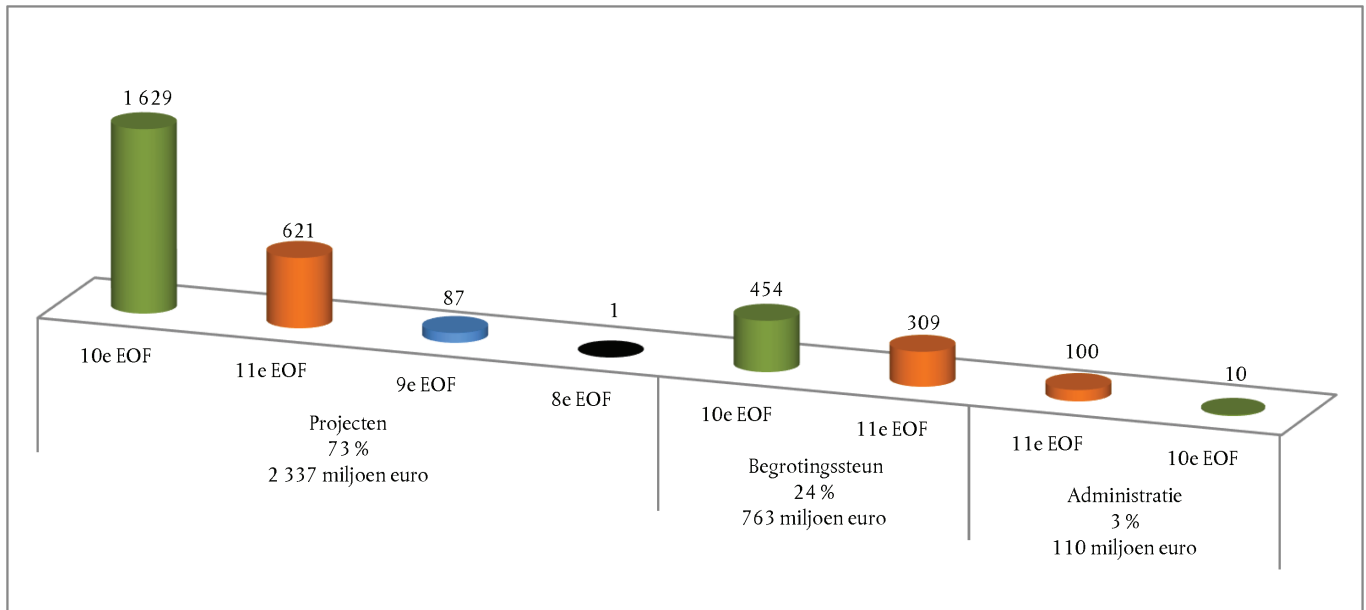
	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	1-12
Korte beschrijving van de Europese Ontwikkelingsfondsen	2-12
Minder foutgevoelige uitgaventerreinen	9-12
Hoofdstuk I — Uitvoering van het achtste, negende, tiende en elfde EOF	13-17
Financiële uitvoering	13-17
Hoofdstuk II — Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over de EOF's	18-50
Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over het achtste, negende, tiende en elfde EOF aan het Europees Parlement en de Raad — Verslag van de onafhankelijke controleur	I-IX
Toelichting bij de betrouwbaarheidsverklaring	18-50
Reikwijdte en aanpak van de controle	18-21
Betrouwbaarheid van de rekeningen	22-24
Regelmatigheid van de verrichtingen	25-35
Onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen en andere elementen van internebeheersingssystemen	36-50
Conclusie en aanbevelingen	51-54
De conclusie voor 2015	51-52
Aanbevelingen	53-54
Bijlage 1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor de Europese Ontwikkelingsfondsen	
Bijlage 2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor de Europese Ontwikkelingsfondsen	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

1. In dit jaarverslag wordt onze beoordeling van de Europese Ontwikkelingsfondsen (EOF's) gepresenteerd. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2015 is opgenomen in **figuur 1**.

Figuur 1 — Europese Ontwikkelingsfondsen — Essentiële informatie 2015



	(miljoen euro)
Totaal beleidsuitgaven (projecten)	2 337
Totaal beleidsuitgaven (begrotingssteun)	763
Totaal administratieve uitgaven ⁽¹⁾	110
Totaal betalingen	3 210
– voorschotten	- 1 727
+ verrekening van voorschotten	1 661
Gecontroleerde populatie	3 144
Totaal individuele vastleggingen ⁽²⁾	4 008
Totaal globale vastleggingen ⁽²⁾	5 034

⁽¹⁾ Bijdrage uit de EOF's ter dekking van uitgaven van zowel de Commissie als de EU-delegaties voor de administratieve ondersteuning die nodig is voor het beheer van in het kader van de EOF's gefinancierde acties.

⁽²⁾ Globale vastleggingen betreffen financieringsbesluiten. Individuele vastleggingen betreffen individuele contracten.

Bron: Geconsolideerde rekeningen 2015 van het achtste, negende, tiende en elfde EOF.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Korte beschrijving van de Europese Ontwikkelingsfondsen

2. Sinds 1958 vormen de EOF's het voornaamste instrument waarmee de Europese Unie de ontwikkelingssamenwerking ondersteunt in de staten in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan (ACS) en in landen en gebieden overzee (LGO). De partnerschapsovereenkomst die op 23 juni 2000 werd ondertekend in Cotonou voor een periode van twintig jaar (de „Overeenkomst van Cotonou”) vormt het huidige kader voor de betrekkingen van de Europese Unie met de ACS-staten en de LGO. Deze is vooral gericht op het terugdringen en uiteindelijk uitroeien van armoede.

3. De EOF's zijn specifiek van aard:

- a) zij worden gefinancierd door de lidstaten volgens financiële verdeelsleutels ⁽¹⁾ die worden vastgesteld in een intern akkoord tussen de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, en afwijken van de verdeelsleutels voor de algemene EU-begroting;
- b) zij worden buiten het kader van de algemene begroting van de EU beheerd door de Commissie en door de Europese Investeringsbank (EIB);
- c) vanwege het intergouvernementele karakter van de EOF's heeft het Europees Parlement een meer beperkte rol in de werking daarvan dan in de werking van de instrumenten voor ontwikkelingssamenwerking die worden gefinancierd uit de algemene EU-begroting: het houdt zich met name afzijdig bij de vaststelling en toewijzing van EOF-middelen. Het Europees Parlement is echter de kwijtingverlenende autoriteit, behalve ten aanzien van de investeringsfaciliteit, die wordt beheerd door de EIB ⁽²⁾ ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Voor elk EOF wordt de verdeelsleutel van iedere lidstaat uitgedrukt als een percentage van de totale hoeveelheid middelen.

⁽²⁾ Zie de artikelen 43, 48-50 en 58 van Verordening (EU) 2015/323 van de Raad van 2 maart 2015 inzake het Financieel Reglement van toepassing op het elfde Europees Ontwikkelingsfonds (PB L 58 van 3.3.2015, blz. 17).

⁽³⁾ In 2012 werd de controle van deze verrichtingen door de Rekenkamer geregeld in een tripartiete overeenkomst tussen de EIB, de Commissie en de Rekenkamer (artikel 134 van Verordening (EG) nr. 215/2008 van de Raad (PB L 78 van 19.3.2008, blz. 1)). De betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer heeft geen betrekking op de investeringsfaciliteit.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4. Op elk EOF is een eigen financieel reglement van toepassing. Wij hebben er herhaaldelijk op gewezen dat één enkel financieel reglement, dat van toepassing is op alle huidige en toekomstige EOF's, de continuïteit zou waarborgen zonder risico op onderbreking van de tenuitvoerlegging van de EOF's, en het beheer zou vereenvoudigen ⁽⁴⁾.

5. Hoewel de financiële reglementen van de EOF's geleidelijk zijn afgestemd op het algemene Financieel Reglement ⁽⁵⁾, blijven er aanzienlijke verschillen bestaan. Eén belangrijk verschil is dat het jaarperiodiciteitsbeginsel niet van toepassing is op de EOF's: EOF-overeenkomsten worden doorgaans gesloten voor een vastleggingsperiode van vijf tot zeven jaar en de betalingen kunnen gedurende een veel langere periode worden verricht. In 2015 werden er uitgaven gedaan voor vier EOF's tegelijkertijd, waaronder het achtste EOF, dat al in 1995 in werking trad.

6. De EOF's worden vrijwel volledig beheerd door directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling van de Commissie (DG DEVCO) ⁽⁶⁾, dat ook een breed scala aan uitgaven uit de EU-begroting beheert ⁽⁷⁾.

7. De EOF-maatregelen worden uitgevoerd door middel van projecten en begrotingssteun ⁽⁸⁾ in het kader van vier belangrijke regelingen. In 2015 werd 42 % van de betalingen verricht onder direct beheer, inclusief 24 % van het totaal aan betalingen dat betrekking had op begrotingssteun. De overige 58 % werd verricht onder indirect beheer: 31 % via internationale organisaties, 24 % via derde landen en 3 % via nationale organen van de EU-lidstaten ⁽⁹⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

4. *De Commissie heeft zich ingespannen om het Financieel Reglement van de EOF's te vereenvoudigen en in overeenstemming te brengen met Financieel Reglement voor de algemene begroting om de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen.*

⁽⁴⁾ Zie Advies nr. 3/2013 van de Rekenkamer over het voorstel voor een verordening van de Raad inzake het Financieel Reglement van toepassing op het elfde Europees Ontwikkelingsfonds (PB C 370 van 17.12.2013), paragraaf 6.

⁽⁵⁾ Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1).

⁽⁶⁾ Directoraat-generaal Humanitaire Hulp en Civiele Bescherming (ECHO) beheerde 4,1 % van de uitgaven voor 2015 uit hoofde van de EOF's.

⁽⁷⁾ Zie hoofdstuk 8 „Europa als wereldspeler” en „Veiligheid en burgerschap” van het Jaarverslag 2015 over de uitvoering van de EU-begroting.

⁽⁸⁾ Begrotingssteun behelst de overdracht van middelen van de Commissie naar de nationale schatkist van het partnerland. Zo worden aanvullende begrotingsmiddelen beschikbaar gesteld ter ondersteuning van een nationale ontwikkelingsstrategie.

⁽⁹⁾ Bij direct beheer wordt de steun direct door de Commissie (het hoofdkantoor of de delegaties) uitgevoerd. Bij indirect beheer wordt de uitvoering gedelegeerd aan een derde land (voorheen gedecentraliseerd beheer), een internationale organisatie (voorheen gezamenlijk beheer) of een nationaal orgaan, zoals de ontwikkelingsagentschappen van de EU-lidstaten (voorheen indirect gecentraliseerd beheer).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8. De uitgaven die in dit verslag worden behandeld, worden verricht aan de hand van een breed scala aan methoden die in 79 landen worden toegepast. De regels en procedures, waaronder die betreffende de aanbesteding en gunning van contracten, zijn vaak ingewikkeld. Deze complexiteit wordt aanzienlijk vergroot door het ontbreken van een afzonderlijk gebruiksvriendelijk financieel reglement voor het elfde EOF⁽¹⁰⁾.

Minder foutgevoelige uitgaventerreinen

9. Op twee terreinen beperken de aard van de financiering en de betalingsvoorwaarden de mate waarin deze verrichtingen vatbaar zijn voor fouten. Deze terreinen zijn begrotingssteun⁽¹¹⁾ en de toepassing van de zogenaamde „hypothetische aanpak” bij multidonoracties die door internationale organisaties werden uitgevoerd⁽¹²⁾.

Begrotingssteun

10. Begrotingssteun vormt een bijdrage aan de algemene begroting van een staat of diens begroting voor specifiek beleid of een specifiek doel. Wij onderzochten of de Commissie had voldaan aan de specifieke voorwaarden voor de uitbetaling van begrotingssteun aan het betrokken partnerland en of zij had geverifieerd of er was voldaan aan de algemene subsidiabiliteitsvoorwaarden (zoals bevredigende vooruitgang op het gebied van het beheer van overheidsfinanciën).

11. De wettelijke bepalingen bieden echter veel ruimte voor interpretatie en de Commissie beschikt over een grote mate van flexibiliteit bij het bepalen of er aan de algemene voorwaarden is voldaan. Bij onze controle van de regelmatigheid kunnen wij niet verder gaan dan het stadium waarin de steun aan het partnerland wordt betaald. De overgedragen middelen gaan dan op in de begrotingsmiddelen van het ontvangende land. Eventuele tekortkomingen in het financieel beheer van dat land die aanleiding geven tot verkeerd gebruik op nationaal niveau, leiden niet tot met onze regelmatigheidscontrole aangetoonde fouten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

8. *Het 11e EOF heeft een eigen Financieel Reglement (FR) (Verordening (EU) 2015/323), door de Raad vastgesteld op 2 maart 2015. Er is voor een effectieve vereenvoudiging gezorgd door de afstemming van het FR van het 11e EOF met het FR voor de algemene begroting, door transparante en duidelijke verwijzingen naar het FR van de algemene begroting en de uitvoeringsvoorschriften (UV) daarbij. Het FR van het 11e EOF zorgt zodoende niet alleen voor samenhang wat de toepasselijke financiële procedures betreft, en meer efficiëntie, maar vermindert tevens het foutenrisico.*

De voorschriften en de modellen voor aanbestedingen en het gunnen van opdrachten voor zowel de algemene begroting als het EOF, die in de praktische gids voor aanbestedingen en subsidies (PRAG) van EuropeAid zijn gebundeld, worden door de Europese beroepsverenigingen zeer op prijs gesteld.

⁽¹⁰⁾ Zie Advies nr. 3/2013 van de Rekenkamer, paragrafen 3 en 4.

⁽¹¹⁾ De betalingen van begrotingssteun uit de EOF's bedroegen in 2015 763 miljoen euro.

⁽¹²⁾ De betalingen van de EOF's aan multidonorprojecten die werden uitgevoerd door internationale organisaties bedroegen in 2015 680 miljard euro. Er kan niet worden aangegeven op welk deel van dit bedrag de hypothetische aanpak van toepassing is, omdat de Commissie dit niet afzonderlijk monitort.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Hypothetische aanpak

12. Wanneer voor EOF-financiering specifieke vereisten gelden betreffende de subsidiabiliteit van kosten, beoordelen wij of er aan deze vereisten is voldaan. Ingeval de bijdragen van de Commissie aan multidonorprojecten worden samengevoegd met die van andere donoren en niet zijn geoormerkt voor specifiek aanwijsbare uitgavenposten, neemt de Commissie aan dat de EU-subsidiabiliteitsregels zijn nageleefd, zolang de samengevoegde hoeveelheid voldoende subsidiabele uitgaven bevat om de bijdrage van de EU te dekken. Deze door de Commissie gehanteerde aanpak vormt een beperking van het werk van de controleurs in geval van substantiële bijdragen van andere donoren, die de Commissie dan toereikend acht om eventueel door ons ontdekte niet-subsidiabele uitgaven te dekken.

HOOFDSTUK I — UITVOERING VAN HET ACHTSTE, NEGENDE, TIENDE EN ELFDE EOF**Financiële uitvoering**

13. Het achtste EOF (1995-2000) beloopt 12 840 miljoen euro, het negende EOF (2000-2007) 13 800 miljoen euro en het tiende EOF (2008-2013) 22 682 miljoen euro.

14. Het Intern Akkoord tot oprichting van het elfde EOF⁽¹³⁾ trad in werking op 1 maart 2015 na bekrachtiging door alle EU-lidstaten. Het elfde EOF beloopt in totaal 30 506 miljoen euro⁽¹⁴⁾, waarvan 29 089 miljoen euro is bestemd voor de ACS-staten en 364,5 miljoen euro voor de LGO. Deze bedragen omvatten respectievelijk 1 134 miljoen euro en 5 miljoen euro voor de door de EIB beheerde Investeringsfaciliteit, hoofdzakelijk in de vorm van subsidies voor de financiering van rentesubsidies en projectgerelateerde technische ondersteuning. Ten slotte is 1 052,5 miljoen euro uitgetrokken voor de uitgaven van de Commissie aan de programmering en uitvoering van het EOF.

15. **Figuur 2** geeft de besteding van de EOF-middelen in 2015 en gecumuleerd weer.

⁽¹³⁾ PB L 210 van 6.8.2013, blz. 1.

⁽¹⁴⁾ Met inbegrip van een door de EIB beheerd bedrag van 1 139 miljoen euro.

Figuur 2 — Besteding van EOF-middelen per 31 december 2015

	Situatie eind 2014		Begrotingsuitvoering in de loop van het (netto)begrotingsjaar 2015 ⁽⁴⁾								Situatie eind 2015				
	Totaalbedrag	Uitvoeringsgraad ⁽⁵⁾	8e EOF ⁽³⁾	9e EOF ⁽³⁾	10e EOF	11e EOF	Totaalbedrag	8e EOF	9e EOF	10e EOF	11e EOF	Totaalbedrag	Uitvoeringsgraad ⁽⁵⁾		
	(miljoen euro)	(%)	(miljoen euro)	(miljoen euro)	(miljoen euro)	(miljoen euro)	(miljoen euro)	(miljoen euro)	(miljoen euro)	(miljoen euro)	(miljoen euro)	(miljoen euro)	(%)		
A — MIDDELEN ⁽¹⁾	49 100		- 6	- 109	56	27 839	27 780	10 412	15 630	21 384	29 455	76 880			
B — BESTEDING															
1. Globale vastleggingen ⁽⁴⁾	48 573	98,9 %	- 12	- 170	- 156	5 372	5 034	10 404	15 533	21 137	6 533	53 607	69,7 %		
2. Individuele vastleggingen ⁽⁵⁾	44 790	91,2 %	- 16	- 52	783	3 293	4 008	10 385	15 355	19 035	4 023	48 797	63,5 %		
3. Betalingen	38 900	79,2 %	- 3	43	2 024	1 024	3 088	10 376	14 985	15 009	1 619	41 989	54,6 %		
C — Nog te betalen vastleggingen (B1 - B3)	9 673	19,7 %						28	548	6 128	4 914	11 618	15,1 %		
D — Beschikbaar saldo (A - B1)	527	1,1 %						8	97	247	22 922	23 273	30,3 %		

⁽¹⁾ Waaronder oorspronkelijke toewijzingen voor het 8e, 9e, 10e en 11e EOF, cofinanciering, rente, diverse middelen en overdrachten van eerdere EOF's.

⁽²⁾ Als percentage van de middelen.

⁽³⁾ Negatieve bedragen betreffen vrijmakingen.

⁽⁴⁾ Globale vastleggingen betreffen financieringsbesluiten.

⁽⁵⁾ Individuele vastleggingen betreffen individuele contracten.

⁽⁶⁾ Nettovastleggingen na vrijmakingen. Nettobetalingen na terugvorderingen.

Bron: Europese Rekenkamer, gebaseerd op de EOF-verslagen over de financiële tenuitvoerlegging en de financiële staten op 31 december 2015.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

16. Het bedrag van de in 2015 gedane globale nettovastleggingen (5 034 miljoen euro) had een recordhoogte bereikt ⁽¹⁵⁾. Dit was het gevolg van de inwerkingtreding van het elfde EOF, waardoor de middelen die beschikbaar waren voor vastleggingen met 27 839 miljoen euro toenamen. De inwerkingtreding van het elfde EOF was ook van invloed op de uitvoeringsgraad voor niet-afgewikkelde vastleggingen, die van 98,9 % tot 69,7 % daalden voor financieringsbesluiten (globale vastleggingen) en van 91,2 % tot 63,5 % voor individuele vastleggingen.

17. Voor het gehele terrein waarvoor het verantwoordelijk is ⁽¹⁶⁾, is DG DEVCO zich blijven inspannen om de aantallen oude voorfinancieringen, oude niet-afgewikkelde vastleggingen ⁽¹⁷⁾ en openstaande verlopen contracten ⁽¹⁸⁾ te verminderen. De streefdoelen voor 2015 met betrekking tot de vermindering van oude voorfinancieringen en niet-afgewikkelde vastleggingen werden ruimschoots overschreden ⁽¹⁹⁾. Hoewel het streefdoel voor 2015 voor het aandeel aan verlopen contracten ten opzichte van het totale aantal contracten voor bijna de gehele portefeuille van DG DEVCO werd bereikt ⁽²⁰⁾, was de voortgang met betrekking tot de EOF's minder bevredigend ⁽²¹⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

17. De belangrijkste problemen die verhinderen dat verlopen EOF-contracten worden afgesloten, zijn: niet-geïnde terugvorderingsopdrachten, rechtszaken en lopende audits. Hoewel de Commissie geen volledige controle heeft over deze aangelegenheden, zal zij zich blijven inspannen om de afsluiting van verlopen contracten te bespoedigen.

⁽¹⁵⁾ 2014: 621 miljoen euro; 2013: 3 923 miljoen euro; 2012: 3 163 miljoen euro.

⁽¹⁶⁾ EOF's plus de algemene begroting.

⁽¹⁷⁾ Oude uitstaande verplichtingen (*reste à liquider* — RAL).

⁽¹⁸⁾ Een contract wordt als verlopen beschouwd indien het meer dan 18 maanden na afloop van de looptijd ervan nog steeds openstaat. Vertragingen bij de afsluiting van contracten verhogen het risico op fouten inzake de regelmatigheid, omdat het daardoor moeilijker kan zijn om de bewijsstukken te achterhalen als zij niet op de juiste wijze zijn gearchiveerd en belangrijke projectmedewerkers zijn vertrokken. Late contractsluiting kan ook tot vertraging leiden bij de invordering van niet-uitgegeven voorfinanciering en niet-subsidiabele uitgaven.

⁽¹⁹⁾ Vermindering van oude uitstaande voorfinanciering voor de EOF's: 39 % bereikt (streefdoel: 25 %); vermindering van oude RAL voor de EOF's: 46 % bereikt (streefdoel: 25 %).

⁽²⁰⁾ Aandeel van verlopen contracten: 15,38 % (streefdoel: 15 %).

⁽²¹⁾ Van de 4,5 miljard euro aan verlopen contracten had 2,9 miljard (64 %) betrekking op de EOF's. De verhouding tussen verlopen contracten en alle openstaande EOF-contracten was 19,4 %, vergeleken met 15,4 % voor de gehele portefeuille van DG DEVCO. De operationele periode van 182 (311 miljoen euro) van de 1 091 verlopen EOF-contracten (16,7 % in aantal, 10,9 % in waarde) eindigde vóór het einde van 2010.

HOOFDSTUK II — BETROUWBAARHEIDSVERKLARING VAN DE REKENKAMER OVER DE EOF'S**Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over het achtste, negende, tiende en elfde EOF aan het Europees Parlement en de Raad — Verslag van de onafhankelijke controleur**

I — Krachtens het bepaalde in artikel 287 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en artikel 49 van het Financieel Reglement van toepassing op het elfde EOF, dat ook van toepassing is op eerdere EOF's, hebben wij gecontroleerd:

- a) de op 15 juli 2016 door de Commissie goedgekeurde jaarrekening van het achtste, negende, tiende en elfde Europese Ontwikkelingsfonds, die de balans, de economische resultatenrekening, de tabel van de kasstromen, de staat van de veranderingen van de nettoactiva, de staat van de vorderingen van de Europese Ontwikkelingsfondsen en het verslag over de financiële uitvoering voor het per 31 december 2015 afgesloten begrotingsjaar omvat, en
- b) de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij die rekeningen binnen het wettelijk kader van de EOF's ten aanzien van het gedeelte van de EOF-middelen waarvan het financieel beheer onder de verantwoordelijkheid van de Commissie valt ⁽²²⁾.

De verantwoordelijkheid van de leiding

II — Overeenkomstig de artikelen 310-325 VWEU en de toepasselijke financiële reglementen ⁽²³⁾ is de leiding verantwoordelijk voor het opstellen en weergeven van de jaarrekening van de EOF's op basis van de internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de overheidssector ⁽²⁴⁾, alsmede voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen daarbij. Deze verantwoordelijkheid omvat het opzetten, invoeren en in stand houden van een internebeheersingssysteem met betrekking tot de opstelling en weergave van financiële staten die geen materiële afwijkingen als gevolg van fraude of fouten bevatten. De leiding dient er ook voor te zorgen dat de in de financiële staten weergegeven activiteiten, financiële verrichtingen en informatie in overeenstemming zijn met de voorschriften waar ze onder vallen. De Commissie draagt uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen van de EOF's (artikel 317 VWEU).

De verantwoordelijkheid van de controleur

III — Wij hebben de verantwoordelijkheid om op basis van onze controle aan het Europees Parlement en de Raad een verklaring voor te leggen over de betrouwbaarheid van de jaarrekening en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Wij hebben onze controle verricht overeenkomstig de internationale controlestandaarden en de regels inzake beroepsethiek van IFAC en de internationale standaarden van hoge controle instanties van INTOSAI. Volgens die standaarden moeten wij de controle zodanig plannen en uitvoeren dat redelijke zekerheid wordt verkregen dat de jaarrekening van de EOF's geen materiële afwijkingen bevat en de onderliggende verrichtingen bij die rekening wettig en regelmatig zijn.

IV — Een controle houdt in dat procedures worden uitgevoerd om controle-informatie te verkrijgen over de bedragen en mededelingen in de rekeningen en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. De selectie van de procedures is afhankelijk van het oordeel van de controleur, dat een inschatting omvat van de risico's op materiële afwijkingen in de rekeningen en op materiële niet-conformiteit van de onderliggende verrichtingen met vereisten uit de regelgeving van de EOF's, hetzij door fraude, hetzij door fouten. Bij deze risico-inschatting wordt gekeken naar de interne beheersing met betrekking tot de opstelling en getrouwe weergave van de rekeningen en naar de toezicht- en controlesystemen die worden gehanteerd ter waarborging van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, om controleprocedures op te zetten die onder de gegeven omstandigheden adequaat zijn maar die niet zijn bedoeld om een oordeel te geven over de doeltreffendheid van de interne beheersing. Bij de controle worden tevens de geschiktheid van de gehanteerde grondslagen voor financiële verslaggeving en de redelijkheid van de boekhoudkundige schattingen beoordeeld, evenals de algehele presentatie van de rekeningen.

V — Wij zijn van oordeel dat de verkregen controle-informatie toereikend is en geschikt als grondslag voor onze oordelen.

⁽²²⁾ Overeenkomstig de artikelen 43, 48-50 en 58 van het Financieel Reglement van toepassing op het elfde EOF heeft deze betrouwbaarheidsverklaring geen betrekking op het deel van de middelen van het EOF dat wordt beheerd door, en onder de verantwoordelijkheid valt van de EIB.

⁽²³⁾ Financieel Reglement van toepassing op het elfde EOF.

⁽²⁴⁾ De door de rekenplichtige van het EOF vastgestelde boekhoudregels en -methoden zijn afgeleid van de International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), uitgebracht door de Internationale Federatie van Accountants, of bij ontbreken daarvan, de International Financial Reporting Standards (IFRS), uitgebracht door de International Accounting Standards Board.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

Oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen

VI — Naar ons oordeel geeft de jaarrekening van het achtste, negende, tiende en elfde EOF op alle materiële punten een getrouw beeld van hun financiële situatie per 31 december 2015, van de resultaten van hun verrichtingen, van hun kasstromen en van de veranderingen in de nettoactiva over het op die datum afgesloten jaar, overeenkomstig het Financieel Reglement van het EOF en overeenkomstig boekhoudregels op basis van internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de publieke sector.

De wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen

Ontvangsten

Oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende ontvangsten bij de rekeningen

VII — Naar ons oordeel zijn de onderliggende ontvangsten bij de rekeningen betreffende het per 31 december 2015 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig.

Betalingen

Grondslag voor een afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen

VIII — Wij schatten het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de uitgavenverrichtingen van het achtste, negende, tiende en elfde EOF op 3,8 %.

Afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen

IX — Gelet op de ernst van de kwesties die werden beschreven in de paragraaf over de grondslag voor een afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen zijn wij van oordeel dat de onderliggende betalingen bij de rekeningen voor het per 31 december 2015 afgesloten jaar fouten van materieel belang vertonen.

14 juli 2016

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

President

Europese Rekenkamer
12, rue Alcide de Gasperi, 1615 Luxemburg, LUXEMBURG

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Toelichting bij de betrouwbaarheidsverklaring*Reikwijdte en aanpak van de controle*

18. In **bijlage 1.1** van hoofdstuk 1 van het Jaarverslag 2015 van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting worden de belangrijkste elementen van onze controleaanpak en -methodologie beschreven. Ten aanzien van de controle van de EOF's dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt.

19. Onze opmerkingen over de betrouwbaarheid van de rekeningen van de EOF's hebben betrekking op de financiële staten⁽²⁵⁾ van het achtste, negende, tiende en elfde EOF⁽²⁶⁾ die door de Commissie zijn goedgekeurd in overeenstemming met het Financieel Reglement van het EOF⁽²⁷⁾ en de „representation letter” van de rekenplichtige die op 18 juli 2016 werd ontvangen. Wij toetsten bedragen en vermelde informatie en beoordeelden de gehanteerde boekhoudbeginselen, door het management gemaakte significante ramingen en de algehele presentatie van de rekeningen.

20. Ten aanzien van de controle van de regelmatigheid van de verrichtingen dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt:

- a) we onderzochten alle bijdragen van de lidstaten en van een steekproef van andere soorten ontvangstenverrichtingen;
- b) we onderzochten een steekproef van 140 verrichtingen. De steekproef is zo opgezet dat deze representatief is voor alle soorten betalingen binnen de EOF's. Zij omvatte 104 betalingen die door 19 EU-delegaties⁽²⁸⁾ waren geautoriseerd en 36 betalingen die door het hoofdkantoor van de Commissie waren goedgekeurd⁽²⁹⁾. Waar fouten werden ontdekt, werden de relevante systemen geanalyseerd om vast te stellen om welke specifieke systeemgebreken het ging;
- c) onze beoordeling van systemen bij DG DEVCO en EU-delegaties bestreek: i) controles vooraf door personeel van de Commissie, externe controleurs of toezichthouders voordat betalingen werden verricht, en ii) monitoring en toezicht, voornamelijk follow-up van externe controles, verificatie- en toezichtbezoeken en de onderzoeken van DG DEVCO in 2012-2015 van het restfoutenpercentage (RFP);

⁽²⁵⁾ Zie artikel 44 van Verordening (EU) 2015/323: de financiële staten omvatten de balans en de staat van de financiële resultaten, het kasstroomoverzicht en de staat van de veranderingen van de nettoactiva.

⁽²⁶⁾ Zie artikel 44 van Verordening (EU) 2015/323: de verslagen over de financiële uitvoering omvatten toewijzingstabellen, vastleggingen, toegewezen middelen en betalingen.

⁽²⁷⁾ Zie artikel 43 van Verordening (EU) 2015/323.

⁽²⁸⁾ Afrikaanse Unie, Burkina Faso, Burundi, Centraal-Afrikaanse Republiek, Democratische Republiek Congo, Ghana, Guinee-Bissau, Haïti, Ivoorkust, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mozambique, Niger, Nigeria, Papoea-Nieuw-Guinea, Tanzania en Uganda.

⁽²⁹⁾ DG DEVCO: 29 betalingen; ECHO: 7 betalingen voor humanitaire steun.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- d) we onderzochten het jaarlijks activiteitenverslag (JAV) van de directeur-generaal van DG DEVCO, en
- e) we gaven follow-up aan onze eerdere aanbevelingen.

21. Zoals aangegeven in paragraaf 6, verzorgt DG DEVCO de uitvoering van de meeste instrumenten voor externe bijstand die uit de algemene begroting en de EOF's worden gefinancierd. Onze opmerkingen met betrekking tot zowel de systemen als de betrouwbaarheid van het JAV en de verklaring van de directeur-generaal voor 2015 hebben betrekking op het gehele terrein waarvoor DG DEVCO verantwoordelijk is.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

22. Naar aanleiding van onze opmerkingen in het Jaarverslag 2014⁽³⁰⁾ nam de Commissie contracten voor begrotingssteun mee in de afsluitende raming van transitorische passiva voor 2015.

23. De Commissie nam ook maatregelen om de in de Jaarverslagen 2013 en 2014⁽³¹⁾ aan de orde gestelde kwesties betreffende de invordering van rente op voorfinanciering aan te pakken. Voor door voorfinanciering gegenereerde rente boven 750 000 euro heeft de Commissie een ramingsmethode ingesteld, gebaseerd op gemiddelde rentevoeten en verzoeken om bevestiging aan een steekproef van delegaties. Voor de rente op voorfinanciering tussen 250 000 en 750 000 euro werd het eind 2014 ontwikkelde IT-instrument operationeel en dit stelde de Commissie in staat 2,5 miljoen euro aan ontvangen rente correct in de financiële staten 2015 te boeken.

24. We onderzochten een steekproef van tien invorderingsopdrachten ten bedrage van 17,7 miljoen euro die als operationele ontvangsten — terugvordering van uitgaven (in totaal 35,9 miljoen euro) — werden geregistreerd. In drie gevallen was niet-uitgegeven voorfinanciering ad 9,6 miljoen euro onjuist geboekt als operationele ontvangsten, waardoor het economisch resultaat van het jaar in de voorlopige financiële staten te hoog uitviel. Hoewel deze drie gevallen door de Commissie in de definitieve financiële staten werden gecorrigeerd, is het waarschijnlijk dat soortgelijke fouten zich in andere invorderingsopdrachten hebben voorgedaan gezien het systemische karakter⁽³²⁾ ervan⁽³³⁾.

24. In twee van de drie door de Rekenkamer geïdentificeerde gevallen was er bij terugvordering nog een openstaand voorfinancieringsbedrag. Beide fouten zijn gecorrigeerd, zoals blijkt uit de definitieve rekeningen (voor een foutbedrag van in totaal 2,1 miljoen EUR). In de resterende zaak (7,5 miljoen EU) was het niet mogelijk in 2015 een verlaging van de voorfinanciering te boeken, aangezien er op het ogenblik van de terugvordering geen openstaand voorfinancieringsbedrag was.

De Commissie zal de noodzakelijke maatregelen nemen om deze fouten in de toekomst te voorkomen, op te sporen en te corrigeren.

⁽³⁰⁾ Paragraaf 4 van het Jaarverslag 2014.

⁽³¹⁾ Paragraaf 25 van het Jaarverslag 2014 en paragraaf 20 van het Jaarverslag 2013.

⁽³²⁾ Onjuiste indeling van een invorderingsopdracht in het boekhoudsysteem door de codeerders.

⁽³³⁾ Invordering van niet-uitgegeven voorfinanciering die onjuist is geboekt als invordering wegens fouten of onregelmatigheden heeft ook de inschatting van het toekomstig corrigerend vermogen van DG DEVCO beïnvloed. Zie paragraaf 50 en voetnoot 61 van dit verslag.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

*Regelmatigheid van de verrichtingen***Ontvangsten**

25. De ontvangstenverrichtingen vertonen geen materieel foutenpercentage.

Betalingen

26. **Bijlage 1** bevat een samenvatting van de resultaten van de toetsing van betalingsverrichtingen. Van de 140 getoetste betalingsverrichtingen vertoonden er 35 (25 %) fouten. Op basis van de 28 door ons gekwantificeerde fouten bedraagt het geschatte foutenpercentage 3,8 % ⁽³⁴⁾.

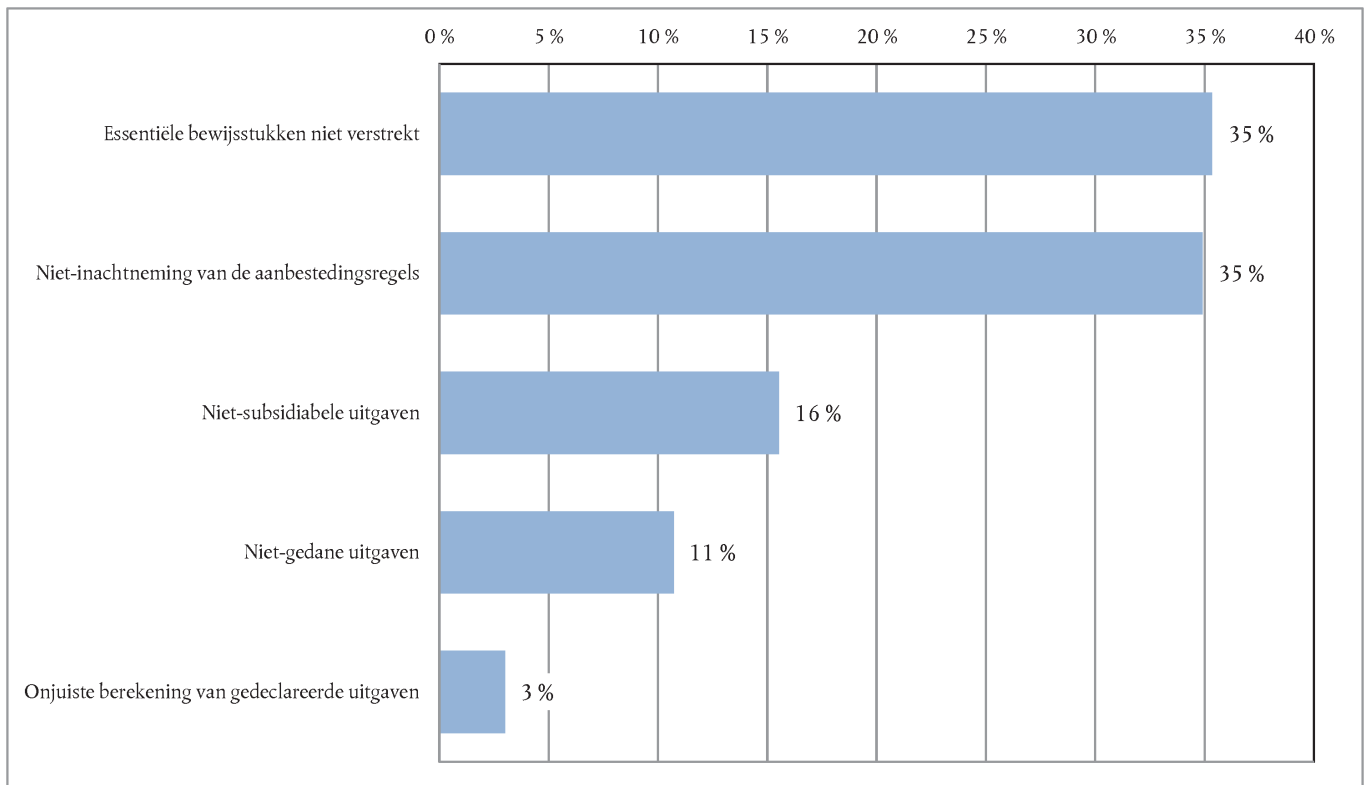
27. Als de in de paragrafen 9-12 genoemde 15 verrichtingen voor begrotingssteun en 17 verrichtingen in het kader van de hypothetische aanpak van de gecontroleerde steekproef worden uitgesloten, bedraagt het geschatte foutenpercentage 5,8 % ⁽³⁵⁾.

28. **Figuur 3** geeft weer in welke mate de verschillende soorten fouten hebben bijgedragen tot het door ons geschatte foutenpercentage voor 2015. Fouten in verband met het ontbreken van bewijsstukken en niet-inachtneming van de aanbestedingsregels zijn goed voor 70 % van het geschatte foutenpercentage.

⁽³⁴⁾ Wij hebben onze foutenschatting berekend op basis van een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. Wij hebben 95 % zekerheid dat het geschatte foutenpercentage in de populatie tussen 1,6 % en 6,0 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

⁽³⁵⁾ Het genoemde cijfer is de beste schatting op basis van een representatieve steekproef van 108 verrichtingen. We hebben 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen 3,0 % en 8,6 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

Figuur 3 — Uitsplitsing van het geschatte foutenpercentage



Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Projecten

29. Van de 125 door ons gecontroleerde betalingsverrichtingen met betrekking tot projecten vertoonden er 35 (28 %) fouten. Van de 28 (80 %) betalingsverrichtingen die kwantificeerbare fouten bevatten, waren er 16 definitieve verrichtingen die waren goedgekeurd nadat alle controles vooraf waren verricht.

30. Net als in voorgaande jaren ⁽³⁶⁾ beginen de Commissie en haar uitvoerende partners meer fouten bij verrichtingen die verband hielden met programmaringen, subsidies en bijdrageovereenkomsten met internationale organisaties dan bij andere steunvormen. Van de 71 gecontroleerde verrichtingen in deze categorie vertoonden er 25 (35 %) kwantificeerbare fouten, wat 79 % van het geschatte foutenpercentage uitmaakte.

⁽³⁶⁾ Paragraaf 31 van het Jaarverslag 2014.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

31. De voornaamste soorten kwantificeerbare fouten betroffen:

- a) niet verstrekte essentiële bewijsstukken (13 verrichtingen)⁽³⁷⁾;
- b) niet-naleving door de begunstigde van aanbestedingsregels (zeven verrichtingen);
- c) niet-subsidiabele uitgaven, zoals de uitgaven die betrekking hebben op activiteiten die niet door het contract werden bestreken (zeven verrichtingen), niet-subsidiabele btw (twee verrichtingen), uitgaven die werden gedaan buiten de uitvoeringsperiode (twee verrichtingen) en indirecte kosten die als directe kosten werden gedeclareerd (één verrichting);
- d) uitgaven die niet door begunstigten werden gedaan (zeven verrichtingen);
- e) onjuiste berekening van uitgaven (vier verrichtingen).

Figuur 4 — Voorbeelden van kwantificeerbare fouten in projectverrichtingen

Essentiële bewijsstukken niet verstrekt

We onderzochten een goedkeuring van uitgaven die waren gedaan in het kader van het programma „Support to the Institutional Development of the Ministry of Interior”, uitgevoerd door een nationaal agentschap voor ontwikkelingshulp in Mozambique. Wij controleerden tien uitgavenposten. Voor vier daarvan, met betrekking tot de levering van laboratorium-, IT- en kantoorapparatuur ten bedrage van 874 309 euro, waren de essentiële bewijsstukken voor de uitgaven (zoals bewijs dat de goederen geleverd waren, oorsprongscertificaat of aanbestedingsdocumenten) niet overgelegd.

Niet-naleving van aanbestedingsregels door de begunstigde

We onderzochten de definitieve betaling van 427 956 euro in het kader van een contract voor de levering van laboratoriumapparatuur voor het testen van agrarische producten in Ethiopië. Volgens de EU-aanbestedingsregels had het contract na een openbare internationale aanbestedingsprocedure moeten worden gegund. In plaats daarvan werd het contract rechtstreeks, zonder enige mededingingsprocedure, aan een adviesbureau gegund. Dit was niet gerechtvaardigd. Daarnaast was de onderneming geen erkend distributeur van het aangekochte materieel, maar trad deze slechts op als intermediair die het materieel van een erkend distributeur kocht. Het ontbreken van een openbare aanbesteding zonder rechtvaardiging was in strijd met het beginsel van gelijke behandeling en resulteerde in beperkte mededinging.

Figuur 4 — Voorbeelden van kwantificeerbare fouten in projectverrichtingen

Essentiële bewijsstukken niet verstrekt

Een van de corrigerende maatregelen die door de Commissie is gepland, is onder andere de opname van het in de steekproef opgenomen contract in de controleplanning voor 2016, hetgeen reeds vóór de inspectie van de Rekenkamer was besloten. Daarnaast is de terugvorderingsprocedure ingeleid voor het volledige door de Rekenkamer niet-subsidiabel bevonden bedrag.

Niet-naleving van aanbestedingsregels door de begunstigde

De Commissie voert de desbetreffende corrigerende maatregelen uit, waarbij de terugvorderingsprocedure wordt ingeleid voor het volledige door de Rekenkamer niet-subsidiabel bevonden bedrag. Voorts heeft de Commissie een externe uitgavenverificatie ingeleid van alle door de contractant beheerde programmaringen, in afwachting van de indiening van de eindverslagen om het volledige verschuldigde bedrag vast te stellen.

⁽³⁷⁾ Wij rapporteren kwantificeerbare fouten in gevallen waarin er in het geheel geen documentatie beschikbaar is, waarin er geen bewijs is dat een gerapporteerde activiteit daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, of waarin er geen koppeling bestaat tussen de in rekening gebrachte uitgaven en de aangeleverde documentatie. Er zijn twee hoofdredenen voor het melden van ontbrekende documentatie: i) het document heeft nooit bestaan (dit had uit de controles vooraf moeten blijken); of ii) het document bestaat, maar kon niet worden achterhaald, wat op een tekortkoming in het documentenbeheer wijst.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Niet-subsidiabele uitgaven

We onderzochten een goedkeuring van uitgaven ten bedrage van 76 609 euro in het kader van het programma „Facilité de Coopération Technique” in de Democratische Republiek Congo. Eén post had betrekking op uitbreidingswerkzaamheden aan een gebouw die niet onder het programma vielen. Bovendien werden de werkzaamheden tussen augustus en december 2013 uitgevoerd, buiten de uitvoeringsperiode van december 2013 tot maart 2015.

Uitgaven die niet door de begunstigde zijn gedaan

We onderzochten een goedkeuring van voorfinanciering in het kader van het programma „Accelerate progress towards Millennium Development Goal 1c ⁽³⁸⁾” dat in Mozambique werd uitgevoerd. De internationale organisatie die het programma uitvoerde, gaf in haar financieel verslag correct aan dat uitgaven van 3 651 772 euro aan werkelijke kosten en nog eens 1 362 182 euro aan (nog niet aangepane) juridische verbintenissen waren gedaan. DG DEVCO accepteerde ten onrechte het totaalbedrag van 5 013 954 euro als subsidiabele reële kosten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Niet-subsidiabele uitgaven

De Commissie gaat na welk gevolg aan deze vaststelling moet worden gegeven.

Uitgaven die niet door de begunstigde zijn gedaan

De Commissie zal de desbetreffende corrigerende maatregelen uitvoeren door het volledige door de Rekenkamer niet-subsidiabel bevonden bedrag af te trekken van de volgende betalingen.

32. In negen gevallen van kwantificeerbare fouten beschikte de Commissie, door middel van haar systemen, over voldoende informatie ⁽³⁹⁾ om de fouten te kunnen voorkomen, opsporen en corrigeren voordat zij de uitgaven accepteerde. Indien al deze informatie gebruikt was om fouten te corrigeren, zou het geschatte foutenpercentage 1,7 procentpunt lager zijn geweest ⁽⁴⁰⁾.

33. Daarnaast werden twaalf verrichtingen met een kwantificeerbare fout ⁽⁴¹⁾ onderworpen aan een controle of uitgavenverificatie. Met de in de controle- of verificatieverslagen verstrekte informatie betreffende de werkelijk verrichte werkzaamheden konden wij niet nagaan of de fouten door deze voorafgaande controles ontdekt en gecorrigeerd hadden kunnen worden.

34. Niet-kwantificeerbare fouten met betrekking tot geschatte in plaats van werkelijke kosten (drie verrichtingen), tekortkomingen bij de gevolgde aanbestedingsprocedures (twee verrichtingen), ontoereikende documenten (één verrichting) en uitgaven die niet door het contract werden bestreken (één verrichting).

Begrotingssteun

35. De 15 onderzochte verrichtingen voor begrotingssteun bevatten geen fouten ten aanzien van de regelmatigheid.

⁽³⁸⁾ „Halveer tussen 1990 en 2015 het deel van de bevolking dat honger lijdt”.

⁽³⁹⁾ Op basis van de bewijsstukken en verplichte controles.

⁽⁴⁰⁾ In 0,3 % (drie gevallen) beging de Commissie zelf de fout en in 1,4 % (zes gevallen) werd de fout door begunstigten gemaakt.

⁽⁴¹⁾ Deze droegen 1,3 procentpunt bij aan het geschatte foutenpercentage.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen en andere elementen van internebeheersingsystemen

36. In mei 2013 nam DG DEVCO een actieplan aan om de tekortkomingen in de uitvoering van zijn eigen controlesysteem aan te pakken⁽⁴²⁾. We onderzochten de voortgang van het actieplan en verkregen bewijs dat eind 2015 19 acties volledig waren uitgevoerd en dat er vier nog liepen.

37. Naar aanleiding van een voorbehoud dat in het jaarlijks activiteitenverslag 2014 voor het derde opeenvolgende jaar door de directeur-generaal werd gemaakt, keurde DG DEVCO in juli 2015 een nieuw actieplan goed. Het nieuwe actieplan bevat specifieke maatregelen die gericht zijn op gebieden met een hoog risico: indirect beheer met internationale organisaties en direct beheer via subsidies. De voortgang bij de uitvoering van het nieuwe actieplan zal in het jaarverslag van volgend jaar worden beoordeeld.

38. Evenals in voorgaande jaren wijst het aantal geconstateerde fouten, onder meer in einddeclaraties waarvoor vooraf externe controles en uitgavenverificaties hadden plaatsgevonden, op gebreken in deze controles.

39. In ons laatste jaarverslag rapporteerden we over de maatregelen die al door DG DEVCO waren genomen om de kwaliteit van deze controles en verificaties te verbeteren⁽⁴³⁾. In februari 2016 voerde DG DEVCO een kwaliteitsschema⁽⁴⁴⁾ in om de betrouwbaarheid van de controles te beoordelen. Dit instrument zal verplicht zijn voor controles en verificaties die in opdracht van DG DEVCO na 1 januari 2016 worden uitgevoerd. Het is echter nog niet afgestemd op gebruik voor controles en uitgavenverificaties die worden uitgevoerd door plaatselijke accountantskantoren die rechtstreeks door begunstigden worden gecontracteerd⁽⁴⁵⁾ en waarbij het risico op ontoereikende kwaliteit hoger wordt geacht. Controle- en verificatieverslagen bevatten bovendien niet voldoende informatie over de werkelijk uitgevoerde werkzaamheden om het schema doeltreffend te kunnen gebruiken.

⁽⁴²⁾ Zie het jaarlijks activiteitenverslag 2013 van DG DEVCO, blz. 188-190, 195 en 196.

⁽⁴³⁾ a) verplichtstelling van risicoanalyse voor de voorbereiding van jaarlijkse controleplannen door EU-delegaties en DG DEVCO-diensten; b) herziening van modelcontracten voor subsidies zodat controleurs rechtstreeks door DG DEVCO kunnen worden geselecteerd of gecontracteerd; c) bewustmaking van de meest voorkomende soorten fouten, opleiding en versterking van de financiële en controlevaardigheden van het personeel van DG DEVCO en begunstigden.

⁽⁴⁴⁾ Het kwaliteitsraster is een instrument dat gebruikt wordt om door middel van een controle- of uitgavenverificatieopdracht zekerheid te verkrijgen over de subsidiabiliteit en het juiste gebruik van de middelen. Het doel ervan is te zorgen dat aanvaarde verslagen van toereikende kwaliteit zijn.

⁽⁴⁵⁾ Bijvoorbeeld verplichte uitgavenverificaties van subsidies en dienstverleningscontracten op basis van honoraria van meer dan 100 000 euro.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

40. DG DEVCO heeft ook een nieuwe controleapplicatie ontwikkeld die in de tweede helft van 2015 operationeel werd en die de mogelijkheid biedt om de monitoring en follow-up te verbeteren van bevindingen die zijn gedaan bij controles en verificaties die door DG DEVCO zijn gecontracteerd. Het nieuwe programma bestrijkt evenmin als het kwaliteitsraster de controles en verificaties die rechtstreeks door begunstigden worden gecontracteerd en waarvoor het huidige monitoring-systeem DG DEVCO geen betrouwbare informatie over de totale kosten en resultaten kan verschaffen.

41. Op het gebied van documentenbeheer en aanbestedingen heeft DG DEVCO een aantal maatregelen ingevoerd die erop zijn gericht om de situatie voor zowel de Commissie als de begunstigden te verbeteren⁽⁴⁶⁾. Het ontbreken van bewijsstukken en de niet-naleving van de aanbestedingsregels blijven echter de voornaamste factoren die bijdragen tot het geschatte foutenpercentage.

Onderzoek naar het restfoutenpercentage (RFP) 2015

42. DG DEVCO heeft in 2015 zijn vierde RFP-studie uitgevoerd om het percentage te schatten van fouten die zijn ontsnapt aan alle beheerscontroles ter voorkoming, opsporing en correctie van fouten.

42. DG DEVCO gaat ook een kwaliteitsbeheerssysteem toepassen voor uitgavenverificaties die rechtstreeks door de begunstigden zijn gecontracteerd. Aangezien de tekortkomingen in het systeem deels samenhangen met de tekortkomingen in de taakomschrijvingen voor de soorten opdrachten, zal DG DEVCO eerst deze taakomschrijvingen herzien. Naast een aanscherping van de kwaliteitseisen zal bij de herziening van de taakomschrijvingen meer nadruk worden gelegd op nuttige resultaten voor kwaliteitsborging.

⁽⁴⁶⁾ Documentenbeheer: a) geconsolideerde instructies over documentenbeheer; b) bewustmaking en opleiding; c) regionale seminars voor het personeel van DG DEVCO; d) richtsnoeren inzake correcte archivering worden met begunstigden gedeeld; e) een nieuwe verplichting voor begunstigden van subsidies om mee te delen waar documenten worden gearhiveerd enz.
Aanbesteding: a) vereenvoudiging van de aanbestedingsregels; b) verduidelijking van de selectiecriteria; c) geavanceerde opleiding over contractuele procedures; d) regionale seminars over de meest voorkomende soorten fouten; e) verbeterde onlinetoegang tot richtsnoeren enz.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

43. De studie bestond uit een onderzoek van een representatieve steekproef van verrichtingen betreffende contracten die gesloten waren tussen september 2014 en augustus 2015. De resultaten werden in het JAV gepresenteerd⁽⁴⁷⁾. Volgens de studie ligt het RFP naar schatting op 2,20 %, dat wil zeggen boven de door de Commissie vastgestelde materialiteitsdrempel van 2 %. Naar aanleiding van een aanbeveling in ons Jaarverslag 2013⁽⁴⁸⁾ worden in het JAV de reikwijdte van de RFP-studie en de beperkingen ervan in vergelijking met een controleopdracht⁽⁴⁹⁾ bekendgemaakt.

44. De belangrijkste soorten bij de studie ontdekte fouten zijn:

- a) ontbreken van toereikende door de begunstigde organisaties verstrekte documentatie die de subsidiabiliteit aantoont (35 % van het RFP);
- b) niet-subsidiabele uitgaven die door andere begunstigten dan internationale organisaties werden gedaan (25 % van het RFP);
- c) fouten die werden geschat omdat er geen toereikend bewijs beschikbaar was om de regelmatigheid van verrichtingen te controleren (20 % van het RFP);
- d) niet-subsidiabele uitgaven die door internationale organisaties werden gedaan (15 % van het RFP);
- e) niet-teruggevorderde en niet-gecorrigeerde bedragen (5 % van het RFP).

45. Zoals vermeld in ons verslag van vorig jaar, bleek uit onze evaluatie van de RFP-studie 2014 dat er in een aantal opzichten ruimte voor verbetering was⁽⁵⁰⁾. Voor de RFP-studie 2015 heeft DG DEVCO risicobeperkende maatregelen ingesteld. Deze pakken alle tekortkomingen aan met uitzondering van de specifieke ramingsmethode van het RFP, die ongewijzigd is gebleven en nog steeds een te ruime beoordelingsmarge laat bij de raming van individuele foutenpercentages.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

43. De Commissie overweegt deze mogelijkheid. Rekening houdende met het aanzienlijke aantal uitgevoerde uitgavenverificaties, de beperkte mogelijkheden voor opvolging en de benodigde investeringen in middelen voor de monitoring van deze verificaties, moet DG DEVCO eerst de kosten en voordelen evalueren van een opname ervan in de nieuwe controleapplicatie.

44. De Commissie verheugt zich over de waardering van de Rekenkamer voor de maatregelen die zijn genomen. De in de herziene contract- en aanbestedingsmodellen opgenomen maatregelen zullen slechts geleidelijk zichtbaar worden in de controle van de Rekenkamer, overeenkomstig het toenemend aantal vastleggingen dat op deze herziene modellen is gebaseerd in de steekproef van verrichtingen van de Rekenkamer.

⁽⁴⁷⁾ Zie het jaarlijks activiteitenverslag 2015 van DG DEVCO, blz. 42 en 43.

⁽⁴⁸⁾ Paragraaf 51 en aanbeveling 5 van het Jaarverslag 2013.

⁽⁴⁹⁾ Zie het jaarlijks activiteitenverslag 2015 van DG DEVCO, voetnoot 25.

⁽⁵⁰⁾ a) naleving van de voorwaarden die zijn verbonden aan het vertrouwen op eerdere controlewerkzaamheden; b) toereikende documentatie van de controle-informatie ter ondersteuning van de conclusies; c) rechtvaardiging van het besluit om de in de getoetste steekproef gevonden fout niet te extrapoleren naar het totale bedrag van de verrichting, en d) een te ruime beoordelingsmarge bij de raming van de foutenpercentages van afzonderlijke verrichtingen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Beoordeling van het jaarlijks activiteitenverslag

46. In de voorgaande drie jaren (2012-2014) gaf de directeur-generaal een algemeen voorbehoud af betreffende de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen met betrekking tot alle operaties van DG DEVCO. Naar aanleiding van onze opmerkingen⁽⁵¹⁾ stelde de directeur-generaal een naar risico gedifferentieerde betrouwbaarheidsverklaring op in het jaarlijks activiteitenverslag 2015.

47. Op basis van de analyse door DG DEVCO van onze resultaten en die van de RFP-studies in 2012-2014⁽⁵²⁾ oordeelde DG DEVCO dat twee uitgaventerreinen een hoog risico inhielden: i) subsidies in rechtstreeks beheer en ii) indirect beheer met internationale organisaties. Als gevolg hiervan werd voor deze twee terreinen een voorbehoud betreffende het materieel foutenpercentage gemaakt. Dit is in overeenstemming met onze opmerkingen in dit jaarverslag en in eerdere jaarverslagen⁽⁵³⁾. Daarnaast werd een specifiek voorbehoud gemaakt betreffende de Vredesfaciliteit voor Afrika vanwege controlegebreken die de dienst Interne Audit van de Commissie had vastgesteld.

48. Met betrekking tot indirect beheer met begunstigde landen⁽⁵⁴⁾ werd in de risicoanalyse van DG DEVCO over 2012-2014 met 95 % zekerheid geconcludeerd dat er een materieel foutenpercentage⁽⁵⁵⁾ op dit uitgaventerrein bestond. Er werd echter geen voorbehoud voor 2015 gemaakt omdat in het onderzoek naar resterende fouten van 2015 de fout aanzienlijk was afgenomen. De resultaten van het RFP 2015 zijn niettemin aanzienlijk minder betrouwbaar⁽⁵⁶⁾ dan die van de analyse 2012-2014.

48. *Het aantal ramingen is jaar na jaar gedaald (2012: 43, 2013: 18, 2014: 15, 2015: 10). Het aantal personeelsleden dat op het niveau van de contractant ramingen opstelt, is teruggebracht tot twee en elke raming wordt geëvalueerd op directie- en partnerniveau om de samenhang te waarborgen. Hierdoor blijft de beoordelingsmarge beperkt bij de raming van individuele foutenpercentages.*

⁽⁵¹⁾ Paragraaf 45 van het Jaarverslag 2014 en paragraaf 44 van het verslag betreffende 2013.

⁽⁵²⁾ DG DEVCO voerde een risicoanalyse uit van vijf belangrijke uitgaventerreinen: i) direct beheer — subsidies (17 % van de totale uitgaven van DG DEVCO in 2015); ii) direct beheer — begrotingssteun (23 %); iii) direct beheer — aanbesteding (7 %); iv) indirect beheer met begunstigde landen (22 %); v) indirect beheer met internationale organisaties en agentschappen van EU-lidstaten (26 %).

⁽⁵³⁾ Paragraaf 30 van dit jaarverslag, paragraaf 31 van het verslag betreffende 2014 en paragraaf 25 van het verslag betreffende 2013.

⁽⁵⁴⁾ De tenuitvoerlegging van programma's (zowel subsidies als overheidsopdrachten) is via de nationale ordonnateur aan nationale autoriteiten van het begunstigde land gedelegeerd, met name op het terrein van EOF's.

⁽⁵⁵⁾ Het gemiddelde foutenpercentage in 2012-2014 voor indirect beheer met begunstigde landen werd voor 141 PRF-verrichtingen op 3,56 % geschat (95 % zekerheid: 1,67 %-5,45 %) en op 3,78 % (95 % zekerheid: 2,19 %-5,37 %) voor onze 264 verrichtingen met betrekking tot de betrouwbaarheidsverklaring.

⁽⁵⁶⁾ In de RFP-studie 2015 werden 51 verrichtingen op het gebied van indirect beheer met begunstigde landen gecontroleerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

49. Bovendien wordt in de beoordeling door DG DEVCO van indirect beheer met begunstigde landen, in tegenstelling tot direct beheer, geen onderscheid gemaakt tussen de twee belangrijke gebieden met afzonderlijke uitgaven en controlemechanismen en derhalve verschillende risicoprofielen: i) subsidies⁽⁵⁷⁾ en ii) overheidsopdrachten die zijn onderworpen aan aanbestedingsregels⁽⁵⁸⁾. Omdat DG DEVCO subsidies die direct worden uitgevoerd als een hoog risico beschouwt, zou dit betekenen dat voor subsidies die indirect door begunstigde (ontwikkelings-)landen worden uitgevoerd een vergelijkbaar niveau van risicoanalyse noodzakelijk is.

50. DG DEVCO schatte het totale risicobedrag⁽⁵⁹⁾ bij betalingen, gedaan in 2015 (5 746 miljoen euro), op 174 miljoen euro (3,0 % van de betalingen in 2015). DG DEVCO schatte dat 50 miljoen euro (29 %) van dit bedrag door zijn controles in daaropvolgende jaren⁽⁶⁰⁾ gecorrigeerd zal worden. Dit bedrag werd berekend als het gemiddelde jaarlijkse bedrag aan invorderingsopdrachten die tussen 2009 en 2015 voor fouten en onregelmatigheden zijn gegeven. De schatting is echter materieel hoger dan het toekomstig corrigerend vermogen van DG DEVCO vanwege de niet-uitsluiting van: i) terugvorderingen van voorfinanciering en ontvangen rente die niet van invloed zijn op toekomstige correcties van toegestane uitgaven, en ii) annuleringen van invorderingsopdrachten die eerder zijn afgegeven. Het is moeilijk om de reikwijdte van deze te hoge opgave voor de volledige periode 2009-2015 te schatten⁽⁶¹⁾.

⁽⁵⁷⁾ Inclusief programmaringen.

⁽⁵⁸⁾ Opdrachten voor werken, leveringen en diensten waarvoor de aanbesteding is gedaan door nationale autoriteiten van het begunstigde land. DG DEVCO is geen partij bij het contract, maar keurt het goed voor financiering.

⁽⁵⁹⁾ De beste voorzichtige schatting van het bedrag van goedgekeurde uitgaven gedurende het jaar, die echter niet in overeenstemming is met de contract- en regelgevingsbepalingen die van toepassing zijn op het moment dat de betaling wordt verricht.

⁽⁶⁰⁾ Zie het jaarlijks activiteitenverslag 2015 van DG DEVCO, blz. 58.

⁽⁶¹⁾ Deze kwestie wordt geïllustreerd door ons onderzoek naar invorderingsopdrachten die het EOF in 2015 gaf voor een bedrag van 65 miljoen euro en die werden gebruikt voor de berekening van het toekomstige corrigerende vermogen van DG DEVCO. Van dit bedrag hield slechts 18 miljoen euro werkelijk verband met de correctie van fouten, terwijl de overige 47 miljoen euro terugvorderingen betrof die niet van invloed waren op het corrigerend vermogen van DG DEVCO: 45 miljoen euro aan terugvorderingen van voorfinanciering (37 miljoen euro juist geboekt ten laste van open voorfinanciering + 8 miljoen euro onjuist geboekt als ontvangsten) en 2 miljoen euro aan terugvorderingen van ontvangen rente. Van de 18 miljoen euro met betrekking tot correcties had nog eens 13 miljoen euro aan annuleringen van eerder afgegeven terugvorderingen afgetrokken moeten worden.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN**De conclusie voor 2015**

51. Wij concluderen dat de EOF-rekeningen voor het per 31 december 2015 afgesloten begrotingsjaar een in elk materieel opzicht getrouw beeld geven van de financiële situatie van de EOF's en van de resultaten van hun verrichtingen, kasstromen en veranderingen in de nettoactiva voor het op die datum afgesloten begrotingsjaar overeenkomstig de bepalingen van het Financieel Reglement en de door de rekenplichtige vastgestelde boekhoudregels.

52. Wij concluderen dat voor het per 31 december 2015 afgesloten begrotingsjaar:

- a) de ontvangsten van de EOF's geen materieel foutenpercentage vertonen;
- b) de betalingsverrichtingen van het EOF materiële fouten vertonen (zie de paragrafen 26-35). De toetsing van verrichtingen wijst uit dat het geschatte foutenpercentage in de populatie 3,8 % is (zie **bijlage 1**).

51. De risico-index voor indirect beheer bij de begunstigde landen is inderdaad hoger dan die voor de resterende uitgavenposten waarvoor geen voorbehoud was gemaakt. Er deed zich evenwel geen significante afwijking voor van het gemiddelde dat in 2015 de materialiteitsdrempel zeer dicht benadert. In het volgende jaarlijkse activiteitenverslag (JAV) zal een nieuwe risicobeoordeling worden uitgevoerd.

52. In het ontwerp van de internebeheersingsmodellen (ICT) voor de vaststelling van het controlesysteem in het JAV moet een evenwicht tot stand komen tussen rapportagevereisten en de beschikbare informatie. Het is inderdaad mogelijk dat indirect uitgevoerde subsidies een risico-index hebben die vergelijkbaar is met die voor direct uitgevoerde subsidies, maar gezien de grote verscheidenheid van de contracten die samengebracht zijn in ICT 4 (indirect beheer met begunstigde landen) en de relatief beperkte steekproef voor sommige van deze contracten, kon de Commissie de analyse nog niet verder verdiepen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Aanbevelingen

53. **Bijlage 2** toont het resultaat van onze beoordeling van de vooruitgang bij het opvolgen van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen⁽⁶²⁾. In de jaarverslagen over 2012 en 2013 deden wij twaalf aanbevelingen. DG DEVCO voerde elf aanbevelingen volledig uit, en één in de meeste opzichten.

54. Naar aanleiding van deze evaluatie en de bevindingen en conclusies voor 2015 bevelen wij aan dat DG DEVCO:

- **Aanbeveling 1:** het gebruik uitbreidt van de kwaliteitsrasters voor controles en uitgavenverificaties die rechtstreeks door begunstigden worden gecontracteerd;
- **Aanbeveling 2:** de opdrachtbeschrijving van controles en uitgavenverificaties aanpast om alle relevante informatie over de werkelijk verrichte werkzaamheden te verkrijgen die nodig is voor de beoordeling van de kwaliteit ervan bij gebruik van het nieuwe kwaliteitsschema;
- **Aanbeveling 3:** de kosten en baten beoordeelt van verbetering van de monitoring van controles en uitgavenverificaties die direct door begunstigden worden gecontracteerd door deze in het nieuwe controleprogramma op te nemen;
- **Aanbeveling 4:** passende sancties oplegt aan entiteiten die niet voldoen aan hun verplichting om essentiële bewijsstukken voor de controle van de Rekenkamer te verstrekken;
- **Aanbeveling 5:** voor betalingen onder indirect beheer met begunstigde landen i) de betrouwbaarheidsverklaring onderbouwt met het statistisch meest betrouwbare beschikbare bewijs, en ii) onderscheid maakt tussen vormen van steun met verschillende risicoprofielen, zoals is gedaan voor betalingen onder direct beheer, en
- **Aanbeveling 6:** de schatting herzielt van zijn toekomstig corrigerend vermogen door buiten de berekening te houden: i) terugvorderingen van niet-uitgegeven voorfinanciering en ontvangen rente, en ii) annuleringen van invorderingsopdrachten die eerder zijn gegeven.

53. Alleen de terugvorderingen van voorfinanciering en ontvangen rente die werden gecodeerd met de terugvorderingstoelichting „fouten” of „onregelmatigheden” zijn opgenomen in de berekening van het corrigerend vermogen. Dit vertegenwoordigt slechts een deel van de in 2015 afgegeven terugvorderingen van voorfinanciering en ontvangen rente. De Commissie zal de noodzakelijke maatregelen nemen om in de toekomst deze invorderingsopdrachten en die welke zijn geannuleerd buiten de berekening te houden bij de schatting van het corrigerend vermogen.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. De Commissie is reeds begonnen met de aanpassing van het kwaliteitsraster aan de specifieke kenmerken, behoeften en uitvoeringsbepalingen van de uitgavenverificaties.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. De Commissie werkt reeds in deze richting.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. De Commissie zal de kosten en baten beoordelen van de opname in het nieuwe controleprogramma van controles en uitgavenverificaties die door begunstigden worden gecontracteerd. Op basis van deze beoordeling zal de Commissie besluiten of deze stap al dan niet zal worden gezet.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. De Commissie zal de voorschriften blijven handhaven met betrekking tot het door de Rekenkamer gemelde probleem.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. In het volgende jaarlijkse activiteitenverslag (JAV) zal een nieuwe risicobeoordeling worden uitgevoerd. Op basis van de uitgevoerde evaluatie zal de Commissie besluiten of het maken van een onderscheid tussen verschillende risicoprofielen binnen het indirect beheer met begunstigde landen haalbaar of nuttig is.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. Er zullen maatregelen worden genomen om:

- terugvorderingen van voorfinanciering die werden gecodeerd met als terugvorderingstoelichting „fouten” of „onregelmatigheden” en annuleringen van invorderingsopdrachten die eerder zijn gegeven, in de toekomst buiten de berekening te houden bij de schatting van het corrigerend vermogen;
- fouten te voorkomen bij de codering van terugvorderingen van ontvangen rente.

⁽⁶²⁾ De doelstelling van deze follow-up was de verificatie van de introductie en het bestaan van corrigerende maatregelen die zijn getroffen in reactie op onze aanbevelingen, maar niet de controle van de effectiviteit van de uitvoering ervan.

BIJLAGE 1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR DE EUROPESE ONTWIKKELINGSFONDSEN

	2015	2014
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Totaalaantal verrichtingen	140	165
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage	3,8 %	3,8 %
Bovenste foutengrens (UEL)	6,0 %	
Onderste foutengrens (LEL)	1,6 %	

BIJLAGE 2

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR DE EUROPESE ONTWIKKELINGSFONDSEN

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2013	Aanbeveling 1: EuropeAid moet ervoor zorgen dat alle gesubdelegeerde ordonnateurs rente terugvorderen die is gegenereerd door voorfinancieringen van meer dan 750 000 euro per jaar (jaarslag 2013, paragraaf 51, aanbeveling 1).	x						
	Aanbeveling 2: EuropeAid moet tegen eind 2014 de ontwikkeling van het CRIS-systeem voltooiën, zodat rente over voorfinancieringen van 250 000 tot 750 000 euro als financiële ontvangsten kan worden geboekt (jaarslag 2013, paragraaf 51, aanbeveling 2).	x						
	Aanbeveling 3: EuropeAid moet de kwantificering van baten van uitgevoerde controles herzien (jaarslag 2013, paragraaf 51, aanbeveling 3).	x						
	Aanbeveling 4: EuropeAid moet in het JAV verslag doen van de voortgang bij de uitvoering van het actieplan om gebreken in het controlesysteem aan te pakken (jaarslag 2013, paragraaf 51, aanbeveling 4).	x						
	Aanbeveling 5: EuropeAid moet in het JAV de reikwijdte van de PRF-studie en de geschatte onderste en bovenste foutengrenzen bekendmaken (jaarslag 2013, paragraaf 51, aanbeveling 5).	x						

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2012	Aanbeveling 1: EuropeAid moet zijn RFP-methodologie herzien (jaarverslag 2012, paragraaf 51, aanbeveling 1).	x						
	Aanbeveling 2: EuropeAid moet de resultaten van de RFP-studies nauwkeurig beschrijven in het JAV (jaarverslag 2012, paragraaf 51, aanbeveling 2).	x						
	Aanbeveling 3: EuropeAid moet voor de tijdige goedkeuring van uitgaven zorgen (jaarverslag 2012, paragraaf 51, aanbeveling 3).	x						
	Aanbeveling 4: EuropeAid moet een beter documentenbeheer door uitvoerende partners en begunstigde bevorderen (jaarverslag 2012, paragraaf 51, aanbeveling 4).	x						
	Aanbeveling 5: EuropeAid moet doeltreffende maatregelen nemen ter verbetering van de kwaliteit van door externe controleurs uitgevoerde uitgavenverificaties (jaarverslag 2012, paragraaf 51, aanbeveling 5).		x					
	Aanbeveling 6: EuropeAid moet zorgen voor de juiste toepassing van specifieke voorwaarden voor betalingen voor begrotingssteun (jaarverslag 2012, paragraaf 51, aanbeveling 6).	x						
	Aanbeveling 7: EuropeAid moet zorgen voor de jaarlijkse afgifte van invorderingsopdrachten met betrekking tot rente op voorfinanciering van meer dan 750 000 euro (jaarverslag 2012, paragraaf 51, aanbeveling 7).	x						

ISSN 1977-0995 (elektronische uitgave)
ISSN 1725-2474 (papieren uitgave)



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL